

## REFLEXÕES ACERCA DA (FRÁGIL) PARTICIPAÇÃO SOCIAL NAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS: A CONTRIBUIÇÃO DO COMUNITARISMO RESPONSIVO PARA A CONSTRUÇÃO DO PODER LOCAL

Eliane Fontana

**Resumo:** Este artigo aborda algumas reflexões acerca da parca legitimidade social envolvendo um dos instrumentos da gestão compartilhada trazida pelo Estado Democrático de Direito: as audiências públicas. Busca-se responder se há algum contributo da teoria filosófico-política do Comunitarismo Responsivo na construção do poder local. Em que pese o trabalho ser um contributo inicial, é possível dizer que o Comunitarismo contribui significativamente ao evidenciar uma cultura de valores em detrimento a consensos negociados e acordados sem qualquer envolvimento local, dialogal e mesmo, comunitário. A base teórica do presente texto no que tange ao comunitarismo está inclinada às obras de Amitai Etzioni e o método é o bibliográfico.

**Palavras- Chave:** Audiências Públicas. Comunitarismo Responsivo. Poder Local

**Abstract:** This paper discusses some ideas about the meager social legitimacy involving an instrument of shared management brought by the Democratic State: the public hearings. Seeks to answer whether there is any contribution of philosophical-political theory of Responsive Communitarianism in the construction of local power. Despite the work is an initial contribution, one can say that The Communitarianism contributes significantly to show a culture of values rather than a negotiated and agreed consensus without any location, dialogic, and even community involvement. The theoretical basis of this text in relation to communitarism is inclined to works of Amitai Etzioni and the method is the bibliography.

**Key-words:** Public Hearings. Communitarism Responsive. Local Power

## 1) CONSIDERAÇÕES INTRODUTÓRIAS

Este artigo buscará trazer algumas reflexões acerca da parca legitimidade social envolvendo um dos instrumentos da gestão compartilhada trazida pelo Estado Democrático de Direito: as audiências públicas. Ao mesmo tempo, o trabalho buscará trazer a contribuição da jovem, porém, substancial corrente filosófico-política do Comunitarismo Responsivo, encabeçada por Amitai Etzioni, a fim de demonstrar que somente por meio de uma regeneração dos valores morais é que a comunidade terá um genuíno envolvimento e, por consequência, um poder local efetivo no que tange à participação política.

Como mote da problemática se buscará responder se a corrente comunitarista traria (e quais) contributos para a construção de um empoderamento local/comunitário. Dentro das limitações a que a confecção de um artigo científico estabelece demonstrar-se-á alguns dos contributos da corrente etzoniana acerca do fortalecimento da relação Estado-Sociedade, bem como a ideia de subsidiariedade e de boa sociedade por ela apregoada. Como matriz teórica principal será a do Comunitarismo Responsivo, notadamente pelas obras mais célebres de seu idealizador, Amitai Etzioni. É de referir que as obras desse sociólogo americano ainda não estão traduzidas para a língua portuguesa e que, as referências muitas vezes remetidas às páginas de suas obras estão com a livre tradução da língua espanhola.

Num primeiro momento o artigo abordará algumas noções acerca das audiências públicas, especificamente no que tange ao seu maior hiato, que é o baixo envolvimento da sociedade em suas realizações.

Na sequência o estudo evidencia as linhas mais importantes para este tema trabalhadas pelo comunitarismo responsivo, sobretudo quanto ao fortalecimento dos laços comunitários por meio dos diálogos morais acerca dos valores compartilhados pela comunidade. Também a busca pela boa sociedade, esta, alicerçada na voz moral, que é muito mais compatível com a autonomia individual do que a confiança na lei, apenas. Para o comunitarismo, o direito não é a base primária da ordem, mas sim a continuação da moral por outros meios, e para a teoria comunitarista, sem moral as leis são inúteis. Também, referirá a questão da tríade Estado-Mercado-Comunidade,

trabalhada na obra *La Tercera Vía* como um dos pilares na busca pelo equilíbrio das relações entre as três esferas, sem que qualquer delas se sobrepuje às demais.

No último ponto o trabalho trará as críticas de Etzioni às deliberações e aos consensos, vez que o comunitarismo não os aceita e não credita às negociações e aos procedimentos quaisquer possibilidades de fortalecimento dos laços sociais. O artigo terá método de abordagem será o hipotético-dedutivo cuja pesquisa é bibliográfica.

## **2) Audiências públicas no direito brasileiro: premissas gerais**

A democracia participativa é importante porque proporciona a cada cidadão a oportunidade de participar da tomada de decisões políticas. Tal importância está no fato de esta forma de democracia permitir a expansão da cidadania e a inclusão daqueles que, de outra forma, seriam excluídos dos assuntos da comunidade ou da sociedade como um todo (BUHLUNGU, 2002). O primeiro passo efetivo na busca por maior participação social nas decisões públicas surgiu com a ideia de uma democracia participativa, todavia, os instrumentos buscam “ouvir” parcela da população sem que as reivindicações – pequenas e isoladas – sejam agregadas a um compromisso governamental de gestão. A participação deve ser efetiva para que possa superar os baixos níveis de legitimidade enfrentados pelo modelo esgotado da via representativa de democracia.

A cidadania nos anos 1990 foi incorporada nos discursos oficiais e ressignificada na direção próxima à ideia de participação civil, de exercício da civilidade, de responsabilidade social dos cidadãos como um todo, porque ela trata não apenas dos direitos, mas também de deveres, ela homogeneiza os atores. Estes deveres envolvem a tentativa de responsabilização dos cidadãos em arenas públicas, via parcerias nas políticas sociais governamentais (GOHN, 2004, p.. 22)

Quando a Constituição de 1988 inaugurou uma nova fase na democracia brasileira ela trouxe alguns preceitos que são demasiado importantes para situarem-se apenas no campo normativo. Ela trouxe mais quando possibilitou o surgimento de um governo fiscalizado e gestado por todos os cidadãos. Parece um texto utópico, porém, dos preceitos constitucionais evidenciados no seu corpo textual extrai-se muito mais que uma nova “cidadania”, se extrai, sobretudo, a meta que nunca fora abandonada por tantos perseguidores de uma democracia amplamente participativa. Tem-se, com

isso, uma modificação no conceito de cidadania e de participação, a qual se desvincula exclusivamente do espaço nacional (HERMANY, 2007, p. 252).

Passou-se a Estado Democrático de Direito com fundamentos nobres como a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, o pluralismo político e, ainda, com o modelo representativo formalmente instituído (forma semidireta) no parágrafo único do artigo 1º, que dispõe que todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos da Constituição. Esse último mandamento refere-se aos instrumentos que dão possibilidade de a sociedade investir-se em seus direitos e reclamar, fiscalizar, dar voz às suas demandas e poder exercer seu papel no cenário democrático instituído.

Desse modo, a noção de democracia remete à cristalização dos direitos civis, políticos e sociais, caracterizando uma situação de inclusão e de pertencimento dos cidadãos à comunidade política. Embora os cidadãos tenham o direito formal de se organizar, de expressar livremente suas opiniões e interesses, de participar das decisões políticas, que seria uma forma de exercer efetivamente a democracia, deveria ser questionado com mais rigor a ausência de condições favoráveis para estimular tal participação (SANTOS, 2002).

Essa mudança de vazão trouxe institutos para o ordenamento, como iniciativa popular, o plebiscito, o referendo, a força dos conselhos e, também, a participação da comunidade na formulação dos planos diretores das cidades, como exemplos, sendo fundamental a profunda revisão de conceitos no que compreende a relação Estado-sociedade e a necessidade de a lei dar espaço a uma abertura social ao diálogo entre Poder público e comunidade. Para Perez, “legitimidade e eficiência são, portanto, finalidades que se alimentam reciprocamente, isto é, mais legitimidade importa em maior eficiência da atuação da Administração Pública e maior eficiência importa em maior legitimidade” (PEREZ, 2004, p. 168). Busca-se o incremento da participação da sociedade nos espaços para ela reservados para discutir seus interesses, mas, nasce, igualmente, para o Poder Público, uma responsabilidade vinculada de fazer com que estes debates tenham valor (qualificado) nas decisões da gestão administrativa, dando legitimidade (social) para essas escolhas.

A Constituição de 1988 previu espaços de participação popular em muitos dispositivos. Dentre alguns, destaca-se o 198, III, da Constituição, quando dispõe sobre as ações e serviços públicos de saúde que abarcam a participação da sociedade. No artigo 204, II, na seara das ações governamentais da assistência social, sua organização se dará por meio da participação da população. Também no artigo 206, VI, consta a gestão democrática do ensino público, numa referência à necessidade de a comunidade inserir-se nos debates acerca do ensino no país. Na realidade, direta e indiretamente, a Constituição atual abriu espaços de participação popular. Diretamente através dos espaços públicos onde o cidadão deve ser ouvido, e, indiretamente, quando através de intermediários nos órgãos de consulta ou por via Judiciário. Desde a abertura, com a Constituição de 1988, aos poucos o modo e a qualificação das participações foram se moldando à realidade “plural” tão devotada na Carta cidadã. Todavia, passados mais duas décadas da promulgação é notório a baixa legitimidade das decisões e o fraco envolvimento político, de um modo geral, dos cidadãos brasileiros. Para superar tal crise de legitimação, os Estados descentralizam parte de seu poder em favor de instituições políticas locais e regionais (CASTELLS, 2000), mas, a cultura de participação no país- assim como em toda a latino-américa- é incipiente.

Mesmo de uma maneira diferente, todos os cidadãos têm algum envolvimento político. Algumas pessoas possuem um interesse maior, a ponto de estarem ligadas a organismos mais engajados da política, outras, por sua vez, são meras partícipes da questão eleitoras e assim, além de votar, o máximo que disso se dedicam é de ler algo na imprensa acerca da política. Sem dúvidas de que o comportamento político, a democracia e a participação se relacionam e para falar sobre esses canais é falar que um

*[...] un sistema político democrático debe asegurar (o al menos facilitar) la conexión entre las preferencias de los ciudadanos y las decisiones que se toman. Por ello uno de los elementos a los que más atención presta la ciencia política es el comportamiento político, es decir, a la manera en la cual los ciudadanos se conducen en sus relaciones con el sistema político (ANDUZIA, 2007, p. 16).*

E a discorrer sobre a relação entre os canais de participação e a efetiva condução dos mesmos, Perez resume bem o atual estágio de desenvolvimento da democracia e participação na Administração Pública:

[..] a participação infiltra-se no exercício de todas as funções estatais. O Legislativo abre-se ao referendo, ao plebiscito e à iniciativa popular de leis, devendo contar também com a colaboração dos cidadãos no exercício da fiscalização do Executivo. O Judiciário passa a contar com diversos instrumentos participativos tais como as ações populares, os mandados de segurança coletivos, dentre outros. A Administração Pública, por seu turno, contará com o administrado para exercício de funções decisórias, consultivas ou de controle. (PEREZ, 2004, p. 35)

Do trecho recém citado, mencionando a função consultiva, parte-se para a tentativa de elucidação de um dos canais de participação que é foco deste estudo: audiências públicas. Em que pese ser um tema recorrente tanto nos estudos da Administração Pública quanto na ciência política, verifica-se uma enorme dificuldade em encontrar uma definição semântica às audiências públicas. Não há consenso em relação a sua definição na literatura sobre participação social e tampouco nas políticas e ações realizadas pelo Poder Executivo Federal (FONSECA [et al], 2013, p. 9). Para uma fonte atualíssima, que é o Decreto-Lei 8243/2014 que institui o Sistema Nacional de Participação Social, no seu artigo segundo, inciso VIII audiência pública é um mecanismo participativo de caráter presencial, consultivo, aberto a qualquer interessado, com a possibilidade de manifestação oral dos participantes, cujo objetivo é subsidiar decisões governamentais (BRASIL, 2014).

Nas audiências públicas o governo federal tem maior discricionariedade do que em outros fóruns participativos, tais como em conselhos deliberativos. Assim, além de gerar transparência sobre os atos governamentais, uma audiência pública visa também a colher opiniões e propostas da população. Cabe, entretanto, à administração acatar ou não as propostas. (FONSECA [et al], 2013, p.9).

Para Hermany e Frantz, trata-se de

[...] canais de participação administrativa aberta aos indivíduos e a grupos sociais determinados, visando a legitimidade da ação administrativa, formalmente disciplinada em lei, com a finalidade de expressar as preferências e tendências dos segmentos, e que seja capaz de conduzir o Poder Público a uma decisão de maior aceitação consensual” para a sociedade( 2010, p. 3233-3234)

Ademais, as características concludentes nos estudos atuais acerca das audiências públicas evidenciam nelas oito elementos:

Possui caráter consultivo  
Possui caráter pontual  
Possui caráter presencial  
Possui caráter coletivo

Pressupõe manifestação oral dos participantes  
Implica debate entre os atores envolvidos  
É aberta a todos os interessados  
Contém regras específicas para seu funcionamento (IPEA, 2013)

De um modo geral, averiguando as características acima, a audiência pública poderia parecer um canal avançado de debates e, mesmo que consultivo, levasse a possíveis decisões mais específicas sobre o tema debatido como nos serviços públicos de energia, nas questões orçamentárias ou envolvendo o processo de urbanização. A audiência pública é amplamente mencionada na legislação brasileira como um dos principais mecanismos de participação social na gestão da administração pública e, segundo o último relatório do IPEA, mesmo que não exaustivo, eis os atos normativos que sustentam a possibilidade de audiências públicas no seu texto:

Tema	Ato normativo	caráter
Processos administrativos da administração pública federal	Lei no 9.784/1999	Facultativo à administração.
Licitações	Lei no 8.666/1993	Obrigatório para licitações acima de R\$ 150 milhões
Concessão e permissão de serviços públicos	Lei no 11.445/2007 (saneamento básico)	Obrigatório como condição de validade dos contratos que tenham por objeto a prestação de serviços públicos de saneamento básico: deve ser realizada audiência pública sobre o edital de licitação, no caso de concessão, e sobre a minuta do contrato. A AP é também obrigatória para a divulgação de propostas e planos de saneamento básico, entretanto, é facultativa para o recebimento de contribuições na elaboração e revisão de tais planos.
Estatuto da Cidade	Lei no 10.257/2001	Obrigatório no âmbito municipal para empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população; para a elaboração e fiscalização da implementação do plano diretor; e na gestão orçamentária.
Projetos de atos normativos	Decreto no 4.176/2002	Facultativo à Casa Civil para a ampla divulgação de texto básico de projeto de ato normativo de especial significado político ou social.

Instituição de datas comemorativas	Lei no 12.345/2010	Obrigatório para a definição do critério de alta significação para a instituição de datas comemorativas.
Finanças públicas/ gestão fiscal	Lei Complementar no 101/2000	Obrigatório durante os processos de elaboração e discussão dos planos, Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e orçamentos.
Políticas públicas específicas: elaboração de planos nacionais, planos de gestão etc. Obrigatório (exemplo: elaboração do PNRS).	Ex.: Lei no 12.305/2010, regulamentada pelo Decreto no 7.404, de 23 de dezembro de 2010 (resíduos sólidos)	
Licenciamento ambiental	Resoluções Conama nos 1/1986 e 9/1987	Obrigatório quando for solicitado por entidade civil, pelo Ministério Público ou por cinquenta ou mais cidadãos.
Agências reguladoras – Aneel, ANP, ANTT, ANTAQ e ANAC	Lei no 9.427/1996; Resolução Aneel no 233; Lei no 9.478/1997; Lei no 10.233/2001; Resolução ANTAQ no 646/2006; Lei no 11.182/2005; Decreto no 5.731/2006; Instrução Normativa ANAC no 18/2009	Obrigatório para iniciativas ou alterações de atos normativos e decisões que impliquem afetação de direito dos agentes econômicos, inclusive de trabalhadores do setor em questão, ou de consumidores e usuários dos bens e serviços em questão.
Aquisição de imóveis rurais	Norma de Execução Incra no 95, de 27 de agosto de 2010, Diário Oficial da União (DOU) de 30 de agosto de 2010, republicado em 3 de setembro de 2010	Obrigatório para a aquisição de imóveis rurais com base no Decreto no 433/1992. É admitida nas hipóteses de imóveis rurais insusceptíveis de desapropriação por interesse social na forma da Lei no 8.629/1993.

(IPEA, 2013, p. 17)

Considerando a existência institucionalizada em questão, a audiência pública dá ensejo a participação da sociedade civil em questões coletivas que atingem de maneira local a comunidade. Todavia, questiona-se acerca a ausência de cooperação, aceitabilidade, legitimidade da realização das mesmas, como expõem Hermany e Frantz, num contexto bem amplo:

As audiências públicas não devem ser consideradas como meras formalidades a ser cumpridas pelo Estado-administração, mas devem ser canais de abertura democrática, com a finalidade de qualificar a gestão pública, visto serem um instrumento de consulta aos cidadãos administrados, onde o governo possa visualizar o que pretende a sociedade em termos de investimentos, programas e ações políticas e, principalmente, disponibilizar pedagogicamente todos os dados contábeis, financeiros, orçamentários e operacionais do Poder Estatal, inclusive à avaliação de resultados e a verificação do cumprimento de

metas determinadas no processo de planejamento. Dessa forma, podemos dizer que as audiências públicas permitem aos cidadãos fiscalizar, acompanhar e decidir sobre as ações governamentais futuras, e em andamento (2010, p. 3234)

No que tange ao poder local, é especialmente num dado território, que se concentram as energias e forças sociais da comunidade, constituindo o poder daquela região; no local onde ocorrem as experiências, ele é a fonte do verdadeiro capital social, aquele que nasce e se alimenta da solidariedade como valor humano. O local gera capital social quando gera autoconfiança nos indivíduos de uma localidade, para que superem suas dificuldades. Gera, junto com a solidariedade, coesão social, forças emancipatórias, fontes para mudanças e transformação social (GOHN, 2004, p. 24).

Pois bem, mas é possível dizer que há uma participação em massa da sociedade nas audiências? Há uma linguagem acessível entre Estado e sociedade nas questões ali debatidas? É possível dizer que há uma situação dialogal nas audiências públicas? Começa nesses questionamentos a truncada resposta: as audiências públicas, mesmo que importantes para o processo de gestão compartilhada numa ambiência democrático-participativa, não contempla os procedimentos efetivos de diálogo e nem de uma linguagem que possa atrair a sociedade civil para seu envolvimento. Por outro lado, a cultura de participação no Brasil (e em toda latino-américa) ainda é incipiente, o que divorcia ainda mais da conjunção efetiva de resultado sobre legitimidade social.

O perfil procedimental acaba por evidenciar ainda mais o debate proforma que tem se instaurado nas audiências públicas por todo o país. Mesmo que o número de pessoas que venham a participar aumente, um escopo demasiado amplo pode fazer com que as contribuições da sociedade sejam dispersas, fragmentadas e com grau de abrangência que vai além do que é possível ser alterado naquela fase da política. Torna-se difícil sistematizar as contribuições recebidas e menores são as chances de que a política em questão seja reformulada conforme as contribuições (FONSECA [et al], 2013).

Onde pode estar uma nova avaliação, talvez mais densa sobre a correlação entre as audiências e o poder local? Talvez não esteja nos procedimentos, mas numa busca de fortalecimento da própria comunidade e, assim, um envolvimento se daria

não pela imposição dos atos normativos, mas, de maneira natural no jogo democrático.

### **3) A ideia de poder local no comunitarismo responsivo**

Quando se fala em laços comunitários muitos podem imaginar que seria um volta ao passado, num ambiente agrário e bucólico e que “sinais da modernidade” seriam mesmo as ideias de tempos líquidos, os quais a correia, o atomismo e a fragmentação social seriam normais. Porém, “quando uma comunidade de famílias decide organizar as suas condições de vida de forma humana, isto é possível. Não há nenhuma lei que defina que para levar a criança para a escola seja obrigatório correr e estacionar em fila dupla” (DAWBOR, 2008, p. 3). Elemento central da cristandade medieval, mas recusada por grande parte do pensamento iluminista moderno, a comunidade é redescoberta no pensamento social europeu ao longo do século XIX e assume relevância crescente ao longo do século XX, mantida nos dias atuais (SCHMIDT, 2011).

Ao se defender a necessidade de incluir o tema da comunidade na agenda jurídica não se está a dizer que é preciso iniciar a tarefa do zero. O que é preciso é torná-lo um tema central do Direito brasileiro, ampliar a sua relevância no contexto das preocupações dos operadores e dos intelectuais (ARAÚJO; SCHMIDT, 2012) e isso o faz a corrente político-filosófica do Comunitarismo. Ao evidenciar a comunidade o espaço local é fortalecido e, com ele o de novos espaços de poder, com destaque para o espaço local. A leitura comunitarista se coaduna com subsidiariedade, enaltecendo o papel das comunidades e das instâncias de poder local. As comunidades podem desempenhar um papel relevante no âmbito das políticas sociais, com maior qualidade humana que o Estado, segundo Schmidt (2014, p. 125). Para Etzioni, sua importância é tamanha que “as comunidades podem chegar a ser a mais importante nova fonte de serviços sociais no futuro previsível” (2001, p. 30). De fato, a ideia de novos espaços de poder, com destaque para o espaço local, não acarreta uma absoluta negação das demais esferas, mas uma atenção diferenciada para a existência destes outros espaços que não ficam restritos ao binômio crise do Estado Nacional- processo de globalização. Nessa perspectiva, deve ser inserido o poder local, como espaço simples, mas eficaz, de manifestação dos interesses da sociedade e de produção de mecanismos de

regulação de controle social legitimados pela participação da população (HERMANY, 2007, p. 252-253).

Essa busca pela transcendência horizontalizada das relações remete neste breve estudo, mesmo que de maneira incipiente, ao princípio da subsidiariedade. Tal princípio implica um Estado descentralizado e a realização de políticas públicas que visem ao fortalecimento da sociedade civil como riqueza humana – capital humano – para o desenvolvimento das comunidades e do Estado (VITADINI, 2002, p.3). Para o empoderamento social local aqui referido, o princípio da subsidiariedade se estabelece como elemento necessário ao desenvolvimento das relações sociais locais. Muito embora não implícito na carta constitucional e a despeito de sugerir uma função de suplência, convém ressaltar que compreende, também a limitação da intervenção de órgão ou coletividade superior. Pode ser interpretado ou utilizado como argumento para conter ou restringir a intervenção do Estado, bem como envolve, necessariamente, o respeito das liberdades, dos indivíduos e dos grupos, desde que não implique em determinada concepção das funções do Estado na sociedade. (BARACHO, 1996, p. 26)

Sem dúvidas de que o fortalecimento, o envolvimento e o apoio local são importantes para a busca de um sistema político efetivamente democrático, pois *“las actitudes de satisfacción o insatisfacción de los ciudadanos con el funcionamiento de la democracia, con la gestión del gobierno y su confianza en las instituciones y en los políticos se emplean frecuentemente como indicadores de la salud de un sistema democrático”* (ANDUZIA, 2007, p. 50). Como proposta de fortalecimento aos vínculos comunitários tem-se neste breve estudo a matriz jovem, porém cada dia mais fortalecida, que é a do do comunitarismo. Em termos amplos, o comunitarismo pode ser definido como um ideário que confere centralidade à comunidade (e não ao Estado ou ao mercado) e inclui um leque de formulações filosóficas, sociológicas, políticas e econômicas, cujas raízes estão nas grandes religiões (judaísmo, cristianismo, islamismo e budismo) e na filosofia grega, perpassando todo o pensamento ocidental (SCHMIDT, 2014, p. 2).

Entre os princípios apregoados nessa teoria, tem-se o de que comunidade é **fundamental para a construção da boa sociedade**. Além de que:

[...] pode-se identificar um núcleo de ideias, noções e temas comuns aos diferentes autores comunitaristas, a saber: a comunidade é

condição ontológica do ser humano; oposição ao individualismo e ao coletivismo; oposição ao gigantismo estatal; primazia dos valores pessoais sobre os valores do mercado; **subsidiariedade, poder local, associativismo e autogestão**; fraternidade, igualdade e liberdade (SCHMIDT, 2011, grifo nosso)

Em que pese alguns exageros (com fundo de verdade) sobre a queda de alguns sustentáculos da sociedade, como a família, por exemplo, é possível verificar que a construção de uma boa sociedade, proclamada por Etzioni, precursor do comunitarismo responsivo, está sim, alicerçada por uma base moral, por valores nucleares compartilhados entre a sociedade. Para os comunitaristas essa base moral não pode ser imposta e nem é fruto de consensos, aqui, para diferenciar de qualquer teoria procedimental. Esses valores compartilhados, diferentes dos acordados, são aqueles que a maioria dos membros da comunidade está comprometida. Esse núcleo valorativo reforça a habilidade de uma sociedade para formular políticas públicas específicas.

Entretanto, se questiona a origem desse núcleo e como se daria sua apreensão e modificação, bem como os elementos intrinsecamente relacionados. Sabe-se que os valores são um núcleo apertado e vinculado ao contexto histórico, social e cultural, os quais não são estabelecidos por processos de negociação. Assim, a regeneração passa pela restauração da sociedade cívica, porém esta não é suficiente, pois, para Etzioni “a civilidade assegura boa comunicação, mas não a capacidade para distinguir entre o correto e o incorreto, nem para orientar-se mediante as implicações e determinações normativas”(1999, p. 124). Assim, uma boa sociedade necessita de um núcleo de valores compartilhados, afinal se uma comunidade é conjunto de atributos é preciso identificá-los e compartilhá-los, caso contrário não se terá a comunidade ( ETZIONI, 2009).

O compartilhamento de valores fundamentais se dá por meio de diálogos morais que, sem desconsiderar posições diferentes (valores dos outros), “*son una conversación sobre los valores. Si un determinado principio es compartido por todos los que dialogan estamos ante un acuerdo y constatamos que estamos ante un valor compartido*”(SÁN ROMÁN; PREDROSA, 2012, p. 45). Diálogos morais são os responsáveis pelas transformações da cultura moral, e consistem em uma conversação mutua com base não interesses egoístas, mas fundamentalmente em valores (ETZIONI, 2000, p. 62). Não se dá entre experts, mas entre cidadãos, com argumentos lógicos e, mais éticos que empíricos. Em princípio a discussão pode

parecer desorganizada e divagante, porém é comum que através desse processo as pessoas modifiquem suas crenças, condutas e sentimentos. (ETZIONI, 2000, p. 64-65). Trata-se de diálogos de convicções e não na busca de modificação do mundo através das leis.

Tal seria diferente se ao invés de diálogos morais houvesse uma negociação de fala, no sentido contratualista. O poder local deve-se fomentar no interior da comunidade e somente assim, com um processo de recuperação dos valores é que se dará esse reconhecimento do outro, ou seja, não é a imposição de lei ou um debate desapaixonado, com linguagem tecnicista que haverá um processo de participação social que legitime as escolhas da sociedade e referende seu envolvimento.

O desafio para os que aspiram a uma boa sociedade é constituir e sustentar – e, se for perdido, regenerar- uma ordem social que seus membros considerem legítima, não meramente quando se estabeleça, senão, permanentemente. A nova regra de ouro requer que a tensão entre as preferências pessoais e os compromissos sociais se reduza graças ao aumento do domínio dos deveres que o sujeito afirma como responsabilidades morais; não o domínio a deveres impostos, mas de responsabilidades as quais o sujeito crê que há de responder e que considera justo assumi-las (ETZIONI, 1999).

Não há dúvida que para muitos o tema da comunidade "cheira" a passado, ao bom selvagem de Rousseau. Na realidade, basta atentar para o fato da pessoa hoje, para ser cidadão, precisar pertencer a uma instituição, ter um emprego, para sentir a dimensão da perda de cidadania ao “se desarticular o espaço comunitário. Caminhamos para a reconstituição das comunidades, em outro nível, incorporando e capitalizando as próprias tecnologias hoje desagregadoras” (DAWBOR, 1993).

Assim, diante da verificação de que há espaços de discussão, ouvida e consulta à sociedade e, tendo esses um envolvimento tímido, sobretudo ao que tange às audiências públicas, e, tendo sido proposto num ponto quente que haja um fortalecimento local por meio de uma corrente filosófica que busca hoje alavancar o poder local da comunidade por meio de debates dos valores (o que cada comunidade aceita e referenda por si mesma), cabe, no ponto a seguir, jungir as possibilidades e demonstrar as fragilidades de um procedimento deliberativo (notadamente, as

audiências públicas) reforçando o que os comunitaristas evidenciam como uma necessária mudança para que o empoderamento local de fato exista .

#### **4) A fragilidade de participação social nas audiências públicas e o contributo do Comunitarismo Responsivo**

Torna-se insuficiente a realização das audiências públicas se estas não vêm acompanhadas de uma efetiva participação da sociedade, bem como não é suficiente para a construção de um direito social, traduzido pela legitimação das decisões públicas (HERMANY;FRANTZ, 2010). O povo não participa e então, há que repensar na cultura política do país. As mudanças políticas e sociais mundiais ocorridas nos últimos trinta anos trouxeram novamente para a agenda de pesquisas das ciências sociais o interesse pela cultura política e seu papel na mudança social. Temas como o declínio da confiança nas instituições políticas dos países trilaterais, o processo de redemocratização nos países que saíram do socialismo e a importância da cultura cívica para a democracia, dentre outros, vêm ganhando cada vez mais espaço tanto no meio acadêmico quanto fora dele. (LOPES, 2013, p. 1).

Por sua vez, o Brasil está entre os países que capitalizaram a crise com sua inserção em nichos do mercado internacional, promovendo fortes políticas de proteção social, com programas que promovem a interação entre movimentos sociais, sindicatos, associações e ações coletivas, e órgãos governamentais (GOHN, 2014, p. 78). A importância dos mercados na vida econômica é tida como algo natural e fora da esfera de discussão e crítica, assim como a presença do Estado é indiscutível, porém, há a necessidade de um exame crítico das atitudes político-econômicas tradicionais (SEN, 2000, p. 136) e o caminho é o meio sem extremismos de deixar de reconhecer as vantagens do mercado e até mesmo sua necessidade, bem como de valorizar o Estado e delimitar as suas funções. O comunitarismo propõe um equilíbrio da tríade comunidade-Estado-Mercado de modo que todos tenham importância em seus papéis, mas que não haja sobreposição de um sobre o outros. A terceira via proposta por Etzioni considera que o Estado tem entre suas principais atribuições a segurança pública, a saúde pública, a regulação do mercado e a proteção ambiental. Considera, ainda, que o mercado é o melhor impulsionador para a produção de bens e serviços, de geração de oportunidades de trabalho, de emprego e de progresso econômico. E a

comunidade é a melhor alternativa para a prestação de uma série de serviços sociais e indispensável para a difusão de valores morais compartilhados (ETZIONI, 1999).

O que desponta a novidade da qual brota o paradigma da responsabilidade social é a emergência deste novo autor social que é o cidadão consciente, comprometido com a sobrevivência e o bem-viver de si próprio, de sua família, de sua comunidade (FEIJÓ, 2008, p. 14). O cidadão fortalecido e envolvido é o resultado de uma cultura moral fortalecida e isso é algo que precisa ser trabalho da história, da educação, na cultura. Sugerir que o envolvimento político-social do cidadão nasça sem o planejamento de uma meta bem traçada e construída coletivamente, é ingenuidade. Para Schmidt uma “sociedade comunitarista promove a subsidiariedade, a solução local de problemas que estejam ao alcance das famílias, vizinhança e pequenas comunidades, devendo as instituições intermediárias e instâncias do Estado desempenhar os serviços de maior escala” (2014, p. 23), considerando um enraizamento, uma perspectiva que não será negociada, mas, implementada por meio da educação, liderança, persuasão e dos diálogos morais. A autonomia proposta pelo comunitarismo não é negociada, mas é uma autonomia construída socialmente, o que aumenta a capacidade da sociedade para se adaptar às mudanças, para ser metaestável (ETZIONI, 1999, p.44). Além do mais, uma autonomia institucionalizada permite a uma sociedade tomar em conta que os membros da mesma apresentam diferenças em suas respectivas capacidades e suas circunstâncias ambientais específicas (ETZIONI, 1999, p.45).

Na corrente comunitarista se percorrem três profundas razões pelas quais as deliberações são evasivas. Digam-se deliberações, ou então, procedimentos, pelo fato de que, ausente um conceito formal de audiências públicas, são elas utilizadas conforme se denotou frequentemente como procedimento de aproximação entre Estado e Sociedade, tal como uma fórmula procedimental de busca de consenso.

Contudo, a teoria comunitarista não acredita nos consensos margeados pelas deliberações, ou, somente por conversas mediadas, como o são as audiências públicas e, a bem destas se podem perceber tais razões.

A primeira delas é que no processo de deliberação, os participantes não são agentes autônomos. O que vem a ser tal crítica: as falas, as trocas de informações não se comparam a eleições e escolhas da vida real. E nisso reforça-se que uma das

maiores críticas às audiências públicas de telecomunicações, por exemplo, são a despeito de suas falas tecnicistas e sua sincronia racional a ponto de o usuário do serviço público em questão se sentir absolutamente afastados do motivo pelo qual o fez ir até a audiência. O responsável por mediar a fala é quase sempre um expert no assunto em questão e sua fala não é, necessariamente, para não-experts.

Veja por estudos como esse, que trabalhou a questão das audiências públicas orçamentárias de São Paulo:

Observou-se também que, além da cultura de submissão e de participação, encontra-se a “cultura do espetáculo” quando se analisa a participação na CMSP. A cultura do espetáculo se caracteriza pela simulação: representação enganosa da democracia e uma **farsa da cultura de participação**, em que o cidadão crê que participa e que é um ator do sistema político, quando na verdade não passa de um espectador. Essa realidade pode ser observada nas audiências públicas, **pois a fala, quando consentida, é cedida por muito pouco tempo à sociedade civil que se manifesta e, em muitos casos, suas observações não são respondidas pelo Poder Executivo**. Por exemplo, é comum a fala dos vereadores se estenderem por muito tempo, para além do tema do orçamento e inclusive aproveitarem o momento para falar longamente sobre as suas conquistas e no caso da fala da sociedade tempo ser cronometrado em três minutos, às vezes cinco, por pessoa. Abaixo uma fala que remete a essa questão:[...] O SR. PRESIDENTE (Milton Leite) — Peço insistentemente para que não passem de três minutos, caso contrário não vamos conseguir encerrar, as pessoas vão embora e não vão ficar sabendo das demandas. O importante é a integração. Falem genericamente e deixem a demanda por escrito, para que possamos estudá-la. Tem a palavra a Sra. Madalena (NOTA TAQUIGRÁFICA, AUDIÊNCIA PÚBLICA REGIONAL SUL, 7 de novembro de 2009). (BRELÄS;ALVEZ, 2013, p. 816, grifo nosso)

Veja-se pelo exemplo paulista (um entre muitos) de que o uso dos mecanismos de gestão compartilhada, pela Administração Pública, acaba sendo instrumental e tal como ocorre não envolve a sociedade, e no Estado Democrático de Direito deve-se superar a noção tecnoburocrática que vê as políticas públicas como apenas uma questão de “gestão”, pois, segundo Reck, “estabelecer os parâmetros e os instrumentos de uma política pública significa uma atuação da comunidade sobre si mesma” (p. 79).

Em segundo lugar é o fato de que, em muitas vezes seus participantes não são indivíduos, mas subgrupos, representantes, diretores que representam diversas comunidades e “não há visibilidade sobre os processos internos, afetados diretamente” (ETZIONI, 1999, p. 128). Assim, que está na audiência é alguém que não vivencia a

demanda em questão, e, portanto, não pode dar seu testemunho ou lutar para que uma política pública específica, por exemplo, seja implementada corretamente naquela localidade.

Exemplo disso é um trecho contido no relatório final do Diagnóstico e Avaliação das audiências públicas realizadas no âmbito do governo federal, do programa de pesquisa sobre democracia e participação, da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado. Nele há um relato sobre a participação da sociedade civil e diz que

[...] a participação de cada setor foi muito diferenciada entre as APs. Assim, em audiências cujas regiões têm maior histórico de capital social e associativismo – como o Sul e o Sudeste – a presença e a qualidade da participação de ONGs e de movimentos sociais foram maiores, enquanto nas regiões em que a participação da sociedade é recente e/ou onde grandes distâncias dificultam o acesso dos interessados, a presença nas APs foi concentrada por representantes governamentais, tanto estaduais quanto municipais. Este foi o caso das APs das regiões Centro-Oeste, Norte e Nordeste (IPEA, 2013, p. 28).

Por fim, o último argumento dos comunitaristas para não crerem nas deliberações são que os problemas com que se encontram as comunidades são em boa parte normativos, não empíricos, nem lógicos. E, “frequentemente, sob a influência do modelo racionalista, se passa por alto ou se subestima esta circunstância” (ETZIONI, 1999, p. 28).

Sobre as deliberações, Etzioni pontua que

[...] o papel que desempenham é muito menor que o que frequentemente se atribui, tanto porque são instrumentos muito mais débeis do que se crê, como porquê há outro fator que desempenha um papel muito mais importante: a apelação para os valores. Um estudo mais completo de linguagem dos valores (e dos diálogos morais) nos permitirá compreender melhor os processos de eleição dos valores e nos perguntarmos como se poderá melhorar tal coisa (ETZIONI, 1999, p. 130)

A própria recuperação dos valores e a reconstituição da dimensão ética do desenvolvimento exige que para o ser humano um processo de reconhecimento do outro, e tal não se dá no anonimato. Por sua vez, o anonimato se ultrapassa no circuito de conhecidos, ou seja, na comunidade (DAWBOR, 2008). Assim, empoderar o cidadão por meio de mecanismos e facetas instrumentais não enraíza nele o elemento fundamental para a manutenção de uma cultura de participação política: a voz interior. Só com o seu próprio convencimento, enraizado por meio de uma tradição herdada é

que haverá a voz moral interior, que fomenta a conduta moral outorgando um sentido especial de afirmação.

É uma questão de afirmação e não ser nobre ou de fazer negociações para rentabilizar melhor em determinadas situações. Somente com uma regeneração dos valores e uma educação para os valores é que uma sociedade se sentirá de fato pertencente dos espaços a ela destinada no que tange à gestão social, porque quando alguém está convencido do valor de uma mudança de orientação não há a necessidade de contratualizações e de falsas formas de envolvimento social.

### **5) Considerações Finais**

Este estudo buscou demonstrar algumas das fragilidades na participação política no que tange às audiências públicas no país num contraponto com a corrente filosófico-política do Comunitarismo Responsivo, de Amitai Etzioni.

Num primeiro momento mostrou-se um apanhado acerca das ausências públicas no contexto atual, em que momento e em que ato normativa são cabíveis, bem como em que momento os instrumentos de abertura para uma gestão compartilhada aconteceram no país.

De acordo com os inúmeros estudos acerca o tema, bem como dos relatórios institucionais do governo federal, as audiências ainda são um simulacro de envolvimento social insuficiente para legitimar a voz do cidadão, bem como sua efetiva participação. Um dessas insuficiências está no mascaramento dos espaços, ditos abertos, quando as audiências públicas legalmente instituídas para a ouvida do cidadão sobre os serviços públicos, por exemplo. Se os espaços disponibilizados pelas agências encontram-se formalmente instituídos, mas não operam no mundo dos fatos, é por que ainda a democracia que atua no país tem ranços de omissões.

Num segundo momento trabalhou-se a ideia de Comunitarismo responsivo, demonstrando os possíveis destaques da corrente no que tange ao empoderamento local. A contribuição do comunitarismo é relevante para a revitalização democrática. O fortalecimento das comunidades é requisito para o fortalecimento da comunidade política, serve-lhe de apoio e espaço de desenvolvimento de habilidades cívicas. As comunidades se formam e se fortalecem no espaço público, constituindo-se em contraponto às tendências individualistas das sociedades atuais. Ao destacar a

importância do bem comum, o comunitarismo responsivo não relega a autonomia individual, e sim enfatiza a necessidade do equilíbrio entre indivíduo e a comunidade.

Historicamente, a ausência de uma maior participação das pessoas no Brasil tem mostrado que a democracia de procedimentos não tem conseguido legitimar-se por seus próprios valores, pois, contemporaneamente, o grau de contestação é alto e a participação das pessoas em atividades convencionais (pertencer a partidos, participar de comícios, discutir política, envolver-se comunitariamente, entre outros) é muito reduzida. A história recente tem mostrado que sociedades nessas condições dificilmente promovem o estabelecimento de culturas políticas participativas – ao contrário, caracterizam-se pela ineficiência e pela corrupção.

O contributo do Comunitarismo é, estrategicamente, trabalhar a cultura de valores ao invés de buscar consensos negociados e acordados sem qualquer envolvimento local, dialogal e mesmo, comunitário. As audiências públicas, mesmo que normatizadas e constantes em inúmeros atos normativos do país, como se demonstrou no estudo, são simulacros de participação onde parcamente são ouvidos representantes das comunidades (quase sempre os mesmos) e onde a fala não o é para buscar haver entendimento. Para o comunitarismo etizoniano não há empoderamento local por meio de deliberações desapaixonadas. O que há, na verdade, são acordos legalizados e instrumentalizados para demonstrar de maneira proforma de que houve algum envolvimento na sociedade nas decisões (já tomadas) que nunca foram legitimadas por ela.

## 6) Referências Bibliográficas

- ANDUZIA, Eva. *El Comportamiento político y electoral*. 2.ed. Barcelona: Ariel, 2007.
- SCHMIDT, João Pedro; ARAÚJO, Neiva Cristina de. Comunidade e comunitarismo na constituição federal e na legislação brasileira. *Revista NEJ - Eletrônica*, Vol. 17 - n. 3 - p. 327-344 / set-dez 2012. Disponível em: [www.univali.br/periodicos](http://www.univali.br/periodicos).
- BARACHO, José Alfredo de Oliveira, O princípio de subsidiariedade: conceito e evolução. Rio de Janeiro: Forense, 1996.
- BRASIL, 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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm). Acesso em 23 de julho de 2014.
- BRELÁS, Gabriela de Breláz ; ALVEZ, Mário Aquino Alves. *O processo de institucionalização da participação na Câmara Municipal de São Paulo: uma análise das audiências públicas do orçamento (1990-2010)* Rev. Adm. Pública — Rio de Janeiro 47(4):803-26, jul./ago. 2013

- BUHLUNGU, Sakhela. O reinventar Da democracia participativa na África do Sul. In: SANTOS, Boaventura de Souza. *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- BAUMAN, Zygmunt. *Comunidade: a busca por segurança no mundo atual*. Tradução Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2003.
- CASTELLS, Manuel. O poder da identidade. Tradução Klauss Brandini Gerhardt. 2. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.
- DAWBOR, Ladislau. *O que é poder local no Brasil?*. Texto em versão on line. Disponível em : [dowbor.org/08podlocal.doc](http://dowbor.org/08podlocal.doc). Acesso em 24 de julho de 2014.
- DAWBOR, Ladislau. *Da Globalização ao Poder Local: a Nova Hierarquia dos Espaços*. Texto digital.
- ETZIONI, Amitai. *La nueva regla de oro: comunidad y moralidad em uma sociedad democrática*. Barcelona: Paidós, 1999.
- ETZIONI, Amitai. *La tercera via hacia una buena sociedad: propuestas desde El comunitarismo*. Sagasta: Trotta, S. A. 2000.
- FONSECA, Igor Ferraz; REZENDE, Raimor Rodrigues; OLIVEIRA, Marília Silva de ; PEREIRA, Ana Karine. Audiências públicas: fatores que influenciam seu potencial de efetividade no âmbito do Poder Executivo Federal . RSP: *Revista do Serviço Público Brasília* 64 (1): 7-29 jan/mar 2013.
- GOHN, Maria da Glória. *Empoderamento e participação da comunidade em políticas sociais*. Revista Saúde e Sociedade v.13, n.2, p.20-31, maio-ago 2004.
- GOHN, Maria da Glória. Pluralidade da representação na América Latina. *Revista Sociedade e Estado - Volume 29 Número 1 Janeiro/Abril 2014*.
- GORCZEWSKI, Clovis. *A necessária revisão do conceito de cidadania : movimentos sociais e novos protagonistas na esfera pública democrática*. [recurso eletrônico]: Clovis Gorcevski e NuriaBelloso Martin. - Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2011
- HERMANY, Ricardo. *Rediscutindo o espaço local: uma abordagem a partir do direito social de Gurvitch*. Santa Cruz do Sul: UNISC/IPR, 2007.
- HERMANY, R.; FRANTZ, D. A modernização da gestão pública municipal: uma perspectiva a partir das audiências públicas eletrônica. In: LEAL, R. G.; REIS, J. R. (Orgs.). *Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2010.
- IPEA. Potencial de Efetividade das Audiências Públicas do Governo Federal. Brasília, 2013. Disponível em [www.ipea.gov.br/participacao/.../relatorio\\_potencial\\_efetividade.pdf](http://www.ipea.gov.br/participacao/.../relatorio_potencial_efetividade.pdf). Acesso em 28 de julho de 2014.
- FEIJÓ, Jandira; FRANCO, Augusto de. *Olhares sobre a experiência da Governança Solidária Local de Porto Alegre*. Porto Alegre: EdiPUCRS, 2008.
- FONT, Joan (coord.) *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona: Ariel, 2007
- LATINOBARÔMETRO. Centroamérica y sus democracias. Latinobarómetro 1995-2010. Informe Latinobarómetro. Homepage oficial: <http://www.latinobarometro.org/latino/LATContenidos.jsp>. Acesso em 20 de julho de 2014.
- LOPES, Denise Mercedes Nuñez Nascimento. Para pensar a confiança e a cultura política na América Latina. In: *Opinião Pública Opinião Publica*. Fundação Getúlio Vargas, vol.10 no.1 Campinas, maio de 2004. <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-62762004000100007> . Acesso em 20 de julho de 2013.

- LOPES, Denise Mercedes Nuñez Nascimento. *Para pensar a confiança e a cultura política na América Latina*. Fundação Getúlio Vargas - Opinião Opin. Publica vol.10 no.1 Campinas May 2004. Homepage <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-62762004000100007>. Acesso em 22 de julho de 2013.
- PEREZ, Marcos Augusto. *A administração pública democrática: institutos de participação popular da administração pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2004.
- RECK, Janriê Rodrigues. Observação pragmático-sistêmica dos serviços públicos. Texto utilizado em aula de Mestrado.
- RÚBIO, Mónica García. Una introducción al comunitarismo desde la perspectiva del derecho político. *Revista Aposta Revista de ciencias sociales* ISSN 1696-7348. Disponível em <http://www.apostadigital.com/revistav3/hemeroteca/garciarubio.pdf> nº 34, Julio, Agosto y Septiembre 2007. Acesso em 23 de julho de 2014.
- SAN RÓMAN, José Antonio Ruiz; PEDROSA, Leticia Porto. Conflicto ético, diálogo e intervención social: la propuesta de "diálogos morales" de Amitai Etzioni. *Comunitaria. Revista Internacional de Trabajo Social y ciencias sociales*. Vol. 3 .Enero 2012. Pg. 44-53
- SANTOS, Boaventura de Souza; AVRITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Souza. *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p. 38-79.
- SCHMIDT, João Pedro. *Amitai Etzioni e o paradigma comunitarista: da sociologia das organizações ao comunitarismo responsivo*. São Paulo: Revista Lua Nova, 2014.
- SCHMIDT, João P. *Comunidade e comunitarismo: considerações sobre a inovação da ordem sociopolítica*. Ciências Sociais Unisinos, São Leopoldo, vol. 47, n. 3, p. 300-313, set/dez 2011.
- SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Cia das Letras, 2000.
- VITTADINI, Giorgio. *Liberi di scegliere. Dal Welfare state alla welfare society*. Parma: Etas. 2002.