



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ  
FACULDADE DE DIREITO  
CURSO DE DIREITO**

**ELAINA CAVALCANTE FORTE**

**ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DEMOCRÁTICA: ASPECTOS TEÓRICO-PRÁTICOS  
DA PARTICIPAÇÃO POPULAR**

**FORTALEZA**

**2015**

ELAINA CAVALCANTE FORTE

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DEMOCRÁTICA: ASPECTOS TEÓRICO-PRÁTICOS DA  
PARTICIPAÇÃO POPULAR

Monografia apresentada ao Curso de Direito da  
Faculdade de Direito da Universidade Federal  
do Ceará, como requisito parcial à obtenção do  
título de Bacharel em Direito.

Orientadora: Prof<sup>ª</sup>. Dra. Germana de Oliveira  
Moraes

FORTALEZA

2015

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação  
Universidade Federal do Ceará  
Biblioteca Setorial da Faculdade de Direito

- 
- F737a Forte, Elaina Cavalcante.  
Administração pública democrática: aspectos teórico-práticos da participação popular / Elaina Cavalcante Forte. – 2015.  
77 f. ; 30 cm.
- Monografia (graduação) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito, Curso de Direito, Fortaleza, 2015.  
Área de Concentração: Direito Administrativo.  
Orientação: Prof<sup>ª</sup> Dra. Germana de Oliveira Moraes.
1. Administração pública - Brasil. 2. Participação política - Brasil. 3. Democracia - Brasil. I. Moraes, Germana de Oliveira (orient.). II. Universidade Federal do Ceará – Graduação em Direito. III. Título.

ELAINA CAVALCANTE FORTE

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DEMOCRÁTICA: ASPECTOS TEÓRICO-PRÁTICOS DA  
PARTICIPAÇÃO POPULAR

Monografia apresentada ao Curso de Direito da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Direito.

Aprovada em: \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_\_\_.

BANCA EXAMINADORA

---

Prof<sup>a</sup>. Dra. Germana de Oliveira Moraes (Orientadora)  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Prof. M. Sc. William Paiva Marques Júnior  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Prof. M. Sc. Álisson José Maia Melo  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

## AGRADECIMENTOS

A Deus, pela força e pelas bênçãos a mim concedidas durante esses anos de caminhada.

Aos meus pais, por entenderem as minhas constantes ausências e não medirem esforços para ajudar na consecução dos meus objetivos.

Aos amigos queridos, que comigo compartilharam angústias e alegrias.

Ao Nudi-Jus, Núcleo de Estudos Aplicados: Direitos, Infância e Justiça, grupo de pesquisa e de extensão da Faculdade de Direito da UFC que tive o prazer de participar e que me rendeu valiosas amizades e grandes aprendizados.

À monitoria, que intensificou o meu interesse pelo magistério e me ensinou a ensinar e a aprender, proporcionando uma miríade de novos conhecimentos.

À minha orientadora, Germana de Oliveira Moraes, por quem nutro sincera admiração pela generosidade e pelo respeito com que defende seus objetivos e com que luta para a promoção do debate, do conhecimento e do diálogo onde quer que esteja.

Aos professores participantes da banca examinadora, Álisson José Maia Melo e William Paiva Marques Júnior, por aceitarem, prontamente, participar da minha banca e pelas palavras de incentivo.

Ao professor e coordenador William Paiva Marques Júnior, pelo exemplo de ser humano e de servidor público e pelas incontáveis lições acadêmicas nos momentos em que mais precisei.

“A democracia sempre foi desejável. A esperança da liberdade é sua força profunda e, como nenhum homem sensato pode racionalmente defender a servidão, ela está inscrita na essência da humanidade” (Simone Goyard-Fabre).

## RESUMO

Em decorrência da adoção do modelo de Estado Democrático de Direito pela Constituição Federal de 1988, a forma de expressão da função administrativa estatal assume uma feição mais democrática e participativa, consentânea com uma administração pública gerencial e cooperativa. Nesse sentido, além dos institutos do plebiscito, do referendo e da iniciativa popular positivados no art. 14, da Constituição, existe uma série de normas esparsas no texto constitucional que notabilizam outros mecanismos participativos: audiência e consulta públicas, orçamento participativo, debate público e coleta de opinião, denotando um papel colaborativo e consensual entre Administração Pública e sociedade civil. Nesse contexto, objetiva-se analisar a possibilidade de concretização da participação na ingerência da gestão pública, através desses instrumentos. Para alcançar tal intento, a metodologia utilizada é predominantemente bibliográfica, legislativa e jurisprudencial em torno da ideia de participação administrativa, delineando-se seus aspectos teóricos para, então, investigar os institutos específicos. Nesta senda, conclui-se que a busca de efetivar a participação por intermédio desses instrumentos contribui sobremaneira para o aumento da legitimidade dos atos administrativos, além de conferir maior respaldo social às decisões tomadas pelo governo, dirimindo-se o fosso entre ente público e sociedade civil.

**Palavras-chave:** Administração Pública Consensual. Participação Popular. Mecanismos Participativos.

## ABSTRACT

Due to the adoption of the democratic rule of law by the Brazilian Constitution of 1988, the form of expression of state administrative function takes a more democratic and participatory feature, in line with a cooperative public administration. In this sense, besides the institutes of the plebiscite, of the referendum and of the popular initiative positivized in art. 14 of Brazilian Constitution, there are a number of scattered rules in the Constitution that emphasize other participatory mechanisms: hearing and public consultation, participatory budgeting, public debate and collecting opinion, denoting a collaborative and consensual role between public administration and civil society. In this context, the objective is to examine the possibility of realizing a participatory interference of public management, through such instruments. To achieve this purpose, the methodology used is predominantly bibliographic, legislative and jurisprudential around the idea of administrative participation, outlining up their theoretical aspects to then investigate the specific institutes. In this vein, it is concluded that the search for effecting participation through these instruments greatly contribute to increasing the legitimacy of administrative acts, and give greater social support to the decisions taken by the government, if it settling gap between public entity and society civil.

**Keywords:** Consensual Public Administration. Popular participation. Participatory mechanisms.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

APP	Área de Preservação Permanente
Art.	Artigo
ANATEL	Agência Nacional de Telecomunicações
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente
EC	Emenda Constitucional
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LC	Lei Complementar
ONU	Organização das Nações Unidas
OP	Orçamento Participativo
PNMA	Política Nacional do Meio Ambiente
PNPS	Política Nacional de Participação Social
RIMA	Relatório de Impacto Ambiental
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça

## SUMÁRIO

1	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	10
2	<b>ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: CONCEITO, HISTÓRICO E PERSPECTIVAS DEMOCRÁTICAS</b> .....	12
2.1	<b>O princípio democrático como pilar essencial à hodierna atuação da Administração Pública</b> .....	16
2.1.1	<i>Democracia Direta</i> .....	17
2.1.2	<i>Democracia Representativa</i> .....	18
2.1.3	<i>Democracia Participativa</i> .....	21
2.2	<b>O princípio da participação na construção democrática</b> .....	26
2.3	<b>O consensualismo</b> .....	32
3	<b>INSTRUMENTOS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR NA ORDEM JURÍDICO-CONSTITUCIONAL DE 1988</b> .....	35
3.1	<b>Audiência Pública</b> .....	36
3.2	<b>Consulta Pública</b> .....	40
3.3	<b>Coleta de Opinião</b> .....	42
3.4	<b>Debate Público</b> .....	43
3.5	<b>Orçamento Participativo</b> .....	44
3.6	<b>Política Nacional de Participação Social: “novos” caminhos da democracia participativa?</b> .....	47
4	<b>APLICAÇÃO DOS INSTITUTOS PARTICIPATIVOS ATRAVÉS DA REGULAMENTAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL</b> .....	53
4.1	<b>Conceito de Efetividade</b> .....	53
4.2	<b>A audiência pública no processo administrativo brasileiro</b> .....	55
5	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	70
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	72

## 1 INTRODUÇÃO

A afirmação do Estado Democrático de Direito na Constituição Federal de 1988 inseriu como fundamento do ordenamento jurídico a soberania popular, a ser exercida tanto em sua forma direta quanto em sua forma indireta, via representação política, através da eleição periódica de representantes para o exercício da função pública estatal.

Nesse contexto, do princípio democrático, paradigma e pressuposto do Estado Social e Democrático, dimana outro, implícito no texto constitucional: o da participação. Embora a participação possa existir no exercício tripartido das funções estatais, no âmbito do Legislativo, do Executivo e do Judiciário, é quanto à função administrativa que se centrará o objeto do presente trabalho.

Em decorrência disso, acompanhando a linha de modificação evolutiva da ideia de Estado de Direito, a Administração Pública passa a introduzir elementos democráticos e participativos na consecução de seus objetivos. Assim, o aparato estatal tende a mitigar o caráter marcadamente autoritário de seus atos unilaterais e imperativos para valorizar a participação dos administrados no desempenho das prestações administrativas.

Essa nova organização da Administração Pública torna-se propensa à penetração da sociedade civil no tecido administrativo, a partir da introdução de mecanismos participativos voltados à audiência dos interessados que, tanto individual quanto coletivamente, têm a possibilidade de expor suas críticas, suas sugestões e seus questionamentos ao ente público, a fim de motivar uma decisão administrativa final que corresponda em maior medida aos anseios sociais.

Trata-se, portanto, de um modelo consensual ou colaborativo de Administração Pública, que estabelece o diálogo entre administrador e administrado, aumentando o controle social, a eficiência e a gestão responsável dos atos administrativos, em especial em matérias que comportem relevante interesse público e impliquem consideráveis transformações na vida da coletividade.

Nesta senda, abordagem concreta dos instrumentos participativos passa a proliferar na legislação infraconstitucional, traduzindo uma dimensão prática à participação popular na malha administrativa por meio de diferentes mecanismos, tais como, consulta pública, orçamento participativo, debate público, coleta de opinião e, com grande incidência, a audiência pública, instituto que apresenta papel crucial no procedimento administrativo brasileiro.

Ainda, a relevância do tema deste trabalho justifica-se pelos motivos a seguir

elencados: a) porque o debate da participação administrativa relaciona-se à preocupação com a gestão da *res publica* e isso repercute no direito dos administrados de terem acesso a serviços públicos de qualidade, sedimentados na transparência e na publicidade dos atos administrativos; b) porque diminui a distância entre a Administração Pública e a sociedade civil, contribuindo para o aumento da democratização das instituições públicas; c) porque aumenta o nível de legitimidade do ente estatal e aperfeiçoa o modelo democrático representativo, em especial no atual contexto de crise de representatividade enfrentado pelo sistema político; d) porque estimula o empoderamento e o protagonismo popular, inserindo na agenda pública as principais demandas da sociedade; e e) porque possibilita ao administrador efetivar a participação a partir de uma decisão calcada em opiniões que foram consensualmente construídas.

Com isso, primeiramente, analisa-se o instrumental teórico envolvido na ideia de participação para, então, explicar alguns dos principais institutos participativos previstos na legislação extravagante. A metodologia baseia-se em levantamento bibliográfico colhido de livros, artigos jurídicos, teses, dissertações, revistas científicas, em meio físico ou eletrônico, além de abordagem legislativa e jurisprudencial em torno do assunto. Em alguma medida, também contempla o método comparativo, ao discorrer sobre a regulamentação do instituto da audiência pública no direito argentino.

Destarte, na seção 2, estuda-se o conceito e o histórico de Administração Pública e suas principais características, dando-se especial ênfase ao princípio democrático, ao princípio participativo e ao consensualismo.

Na seção 3, abordam-se alguns mecanismos participativos frutos do modelo consensual estabelecido entre administrador e administrado, previstos no direito brasileiro: audiência pública, consulta pública, debate público, coleta de opinião e orçamento participativo. Também comenta-se, de forma simplificada, sobre o texto da Política Nacional de Participação Social (Decreto Presidencial 8.243/2014), que, embora atualmente suspenso pelo Projeto de Decreto Legislativo n. 1491/2014, previu nove mecanismos de interface entre Administração Pública e sociedade civil.

Na seção 4, analisa-se a aplicação dos mecanismos participativos através da regulamentação infraconstitucional, bem como os principais problemas enfrentados para a efetividade desses institutos.

Ao final, são apresentadas as considerações finais.

## 2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: CONCEITO, HISTÓRICO E PERSPECTIVAS DEMOCRÁTICAS

Compreender o conceito de Administração Pública leva à necessidade de compreensão do conceito de Estado. Ambos estão relacionados e imbricam-se mutuamente, daí porque o conceito de Administração Pública acompanha a própria evolução do Estado.

Segundo Moreira Neto (2006, p. 21, grifos no original), “o *Estado* é uma instituição juspolítica que *concentra poder* e o exerce sobre pessoas e bens em seu território e onde alcance a sua ordem jurídica, para realizar sua destinação”.

Para o autor, poder, no âmbito da organização estatal, pode ser analisado sob dois sentidos, o orgânico (“entendido como centro de imputação do poder estatal”) e o funcional (“que vem a ser um modo de exercê-lo”).

Nesse sentido, a noção de Estado tornou-se concepção fundamental com o advento das revoluções liberais burguesas, e o conseqüente desenvolvimento da ideia de “Estado de Direito”, a partir do século XVIII. Com ela, adveio a formulação básica do princípio da separação dos poderes. Segundo esse princípio, distinguem-se três funções estatais: legislativa, executiva e jurisdicional, que devem ser atribuídas a órgãos distintos e independentes entre si, sob pena de haver centralização excessiva do poder nas mãos de um só, como ocorria no Estado Absolutista de outrora: aquele que elabora as leis é o mesmo que as fiscaliza e, também, que as aplica/julga.

Nesse contexto, com a introdução do princípio da legalidade, no qual o Estado deve submeter-se à lei e ao direito, e da separação das funções, a ideia de administração pública ganha relevo e pode ser caracterizada como “atividades preponderantemente executórias, definidas por lei como funções do Estado, gerindo recursos para a realização de objetivos voltados à satisfação de interesses especificamente definidos como públicos” (MOREIRA NETO, 2006, p. 111).

Para o escopo do presente trabalho, a função administrativa, atribuição típica do Poder Executivo, é o que particularmente interessa, pois visa a tratar “dos preceitos que norteiam a estrutura e o funcionamento da Administração Pública”. “[...] Tendo em vista que “a Administração integra a organização estatal, evidente que o modo de ser e de atuar do Estado e os seus valores repercutem na configuração dos conceitos e institutos do direito administrativo “ (MEDAUAR, 2011, p. 31).

Nesta senda, Moreira Neto (2006, p. 120) sintetiza três fases por que passou a Administração Pública: fase do absolutismo, do estatismo e da democracia. Nesta última,

“ascende, como prevalente, o *interesse da sociedade*, caracterizando a etapa da *administração gerencial* da vontade” (grifos no original).

Para Moreira (2010, p. 142), é possível identificar três fases: patrimonialista, burocrática e sistêmica/gerencial. A patrimonialista é típica dos regimes absolutistas, em que “o aparelho do Estado funciona como extensão do poder soberano e a *res publica* não é diferente da *res principis*”. Nessa fase, em decorrência da indiferenciação entre o patrimônio público e o patrimônio do governante, imperam o nepotismo e a corrupção, de modo que a Administração Pública não exerce seu papel de tutela sobre o interesse da sociedade.

Com o advento do Estado Liberal, a “coisa pública” é tratada de forma distinta da “coisa do particular”, imprimindo-se um novo papel para o Estado, baseado no respeito à legalidade (Estado que se submete à lei e deve impedir o arbítrio do governante, com a respectiva contenção de abusos por parte deste), à impessoalidade (distinção entre instância pública e instância privada) e à racionalidade (aliada ao formalismo e a uma regulamentação detalhada a fim de evitar a corrupção e o desvio de finalidade de outrora). Esta é a chamada fase burocrática da Administração Pública. Nela, existe um rígido controle do Estado e parte-se do pressuposto “de uma desconfiança prévia nos administradores públicos e nos cidadãos que a eles dirigem demandas”. Em decorrência disso, “são sempre necessários controles rígidos dos processos, como, por exemplo, na admissão de pessoal, nas compras e no atendimento a demandas” (BRASIL, 1995, p. 15).

Entretanto, a administração burocrática “confunde interesse público com interesse do Estado em si mesmo, ou seja, com a afirmação de poder do próprio Estado” (MOREIRA, 2010, p. 145), de modo que “o Estado volta-se para si mesmo, perdendo a noção de sua missão básica, que é servir à sociedade” (BRASIL, 1995, 15).

O sistema introduzido pela Administração burocrática limitou-se a “padrões hierárquicos rígidos”, dessa forma, “ao concentrar-se no controle dos processos e não dos resultados, revelou-se lento e ineficiente para a magnitude e a complexidade dos desafios que o País passou a enfrentar diante da globalização econômica” (BRASIL, 1995, p. 6). Portanto, “o fato de a administração burocrática ser propensa a tornar-se um fim em si mesma, em vez de instrumento de realização do interesse verdadeiramente público, conduziu à busca de alternativas para reorientação da administração pública”, que deveria enfatizar as características da “flexibilidade e da eficiência” (MOREIRA, 2010, p. 146).

Além dos problemas acima citados, associados à grande separação entre as decisões da Administração e os interesses dos administrados, à globalização econômica, e às novas funções sociais do Estado (novas responsabilidades assumidas em virtude da

emergência dos direitos sociais), levam à evolução de um modelo de administração pública denominado de gerencial, que busca o atendimento das necessidades do cidadão e a eficiência dos atos administrativos. Nesse sentido, “a eficiência orienta o controle de resultados não apenas em termos de quantidade, qualidade, oportunidade e economicidade, mas, sobretudo, pela real satisfação proporcionada a cidadão-usuário” (MOREIRA, 2010, p. 146). A administração sistêmica, não abandona por completo os princípios da administração burocrática, mas o paradigma gerencial passa a ser orientado “nos princípios da confiança e da descentralização da decisão”, o que “exige formas flexíveis de gestão, horizontalização de estruturas, descentralização de funções, incentivos à criatividade” (BRASIL, 1995, p. 17).

Nesse sentido, a ideia de Administração Pública no atual Estado Democrático de Direito, “trata-se de fórmula composta, cujas adjetivações se conjugam para identificar a feição estatal, a que se pode acrescentar o caráter “social”, extraído da leitura completa do texto constitucional” (MEDAUAR, 2011, p. 32). Mas não é só, pois, “a esse refluxo do poder estatal corresponde o pluralismo do poder na sociedade, enriquecida na consciência de sua importância, tanto quanto pela abertura e multiplicação dos novos canais para sua atuação”. (MOREIRA NETO, 2006, p.129).

Assim, no modelo sistêmico ou gerencial,

a síntese é a conexão e integração de meios em busca de eficiência (legitimação pelo êxito), como complemento, não em substituição, à legitimação democrática). A eficiência orienta o controle de resultados não apenas em termos de quantidade, qualidade, oportunidade e economicidade, mas, sobretudo, pela real satisfação proporcionada ao cidadão-usuário. A qualificação do usuário como cidadão é um dado importante, porque traz implícita a ideia de sua participação no planejamento, execução e controle da administração pública, participação que é facilitada à medida que os núcleos de decisão tornam-se-lhe mais próximos por meio da descentralização, da regionalização e da municipalização (MOREIRA, 2010, p. 146-147).

Segundo Odete Medauar (2001, p. 32-33),

a partir da metade da década de 50 do século XX, começa a surgir a preocupação com uma democracia mais completa. [...] Emergiu a ideia de que o valor da democracia depende também do modo pelo qual as decisões são tomadas e executadas. Verificou-se que havia, com frequência, grande distanciamento entre as concepções políticas de democracia vigentes num país e a maneira com que ocorriam as atuações da Administração: perante esta, o indivíduo continuava a ser considerado como súdito, não como cidadão dotado de direitos. Passou a haver, então, uma pregação doutrinária em favor da democracia administrativa, que pode ser incluída na chamada democracia de funcionamento ou operacional.

Nesse contexto de administração gerencial, que procura estabelecer uma relação com o administrado baseada no consenso, observa-se, a inserção do componente democrático

na atuação da Administração Pública, cuja nova proposta perpassa pela ideia de um processo de defesa “concertada” do interesse público entre administrador e sociedade civil. Esse processo implica a necessária remodelação das instituições do Estado, as quais devem estar dotadas de um forte componente democrático não mais meramente formal, mas substancial, fato que Bobbio denomina de “verdadeira reviravolta no desenvolvimento das instituições democráticas”, que passam pela pluralização do debate político e pode ser “sinteticamente resumida numa fórmula: da democratização do Estado à democratização da sociedade”. Nas suas palavras:

Uma vez conquistada a democracia política, nos damos conta de que a esfera política está por sua vez incluída em uma esfera muito mais ampla que é a esfera da sociedade no seu todo e que não existe decisão política que não seja condicionada ou até mesmo determinada por aquilo que acontece na sociedade civil. Percebemos que uma coisa é a democratização do Estado (ocorrida com a instituição dos parlamentos), outra coisa é a democratização da sociedade, donde ser perfeitamente possível existir um Estado democrático numa sociedade em que a maior parte das instituições – da família à escola, da empresa à gestão dos serviços públicos – não são governadas democraticamente. Daí a pergunta que melhor do que qualquer outra caracteriza a atual fase de desenvolvimento da democracia nos países politicamente já democráticos: é possível a sobrevivência de um Estado democrático numa sociedade não-democrática? (BOBBIO, 2009, p. 68).

No Brasil, as tentativas de implantação do modelo gerencial experimentaram avanços e retrocessos. A promulgação da EC nº 19, de 04 de junho de 1998 representou uma correção ao caráter patrimonialista e excessivamente burocrático que imperava nas Constituições anteriores.

A referida Emenda trouxe a nova redação do art. 37, § 3º, o qual confere à lei o condão de “disciplinar as formas de participação do usuário na administração direta e indireta, especialmente quanto às reclamações relativas às prestações de serviços públicos, o acesso dos usuários a registros administrativos e a disciplina de representação contra o exercício negligente ou abusivo do cargo, emprego ou função na administração pública”. Mas a grande novidade da emenda ocorreu com a introdução do princípio da eficiência no rol do art. 37, da Constituição, que se “manifesta claramente como um princípio de organização da Administração Pública” e repercute nos institutos de participação popular, em que estes são “instrumentos de colaboração entre a sociedade e a Administração, de abertura da Administração e de busca de consentimento e adesão dos administrados, cada vez mais necessários à eficiência administrativa” (PEREZ, 2009, p. 78).

Tais aspectos demonstram a premência da participação da sociedade civil na função administrativa, a qual se preocupou com a maior legitimação, transparência e controle social do Estado.

Esse novo desenho institucional, em especial com a edição da EC nº 19/1998, representou uma unidade de desígnios com o que já vinha sendo exposto pelo “Plano Diretor da Reforma do Estado”<sup>1</sup> e, juntos, abriram caminho para o processo de “reforma administrativa”. A reforma se desenvolveu em duas etapas, uma constitucional, “que se considerou necessária para a reformulação de princípios e ou preceitos aplicáveis” e uma etapa infraconstitucional, “que deverá complementá-la e dar-lhe exequibilidade” (MOREIRA NETO, 2006, p. 120).

Essas tendências vão delineando uma administração mais cidadã e conformando um Direito Administrativo mais alinhado com o administrado e com os verdadeiros anseios da sociedade, “inspirado na flexibilidade, na colaboração, na competição e, sobretudo, na *confiança* entre consócios de interesses e parceiros de relações abertas”, baseado “na nova certeza de que a consensualidade desempenha papel tanto ou mais importante que a coerção no progresso humano” (MOREIRA NETO, 2006 p. 129).

## **2.1 O princípio democrático como pilar essencial à hodierna atuação da Administração Pública**

Como visto, a democracia torna-se um vetor fundamental que deve orientar e embasar as relações administrativas consensuais, ante os novos paradigmas do Estado Democrático de Direito, visto que “o desenvolvimento democrático, refletido na constitucionalização da democracia participativa, é uma das razões fundantes da institucionalização da participação popular nas decisões e no controle da Administração Pública” (PEREZ, 2009, p. 36).

Contudo, a democracia experimentou diversas formas ao longo do tempo, não se apresentando obra acabada e perfeitamente delimitada. A tarefa de conceituá-la é complexa, pois não seria possível atribuir-lhe um sentido unívoco, visto que é termo que recebeu uma gama de significados em diferentes épocas. A ideia de democracia atravessou os séculos, passando por constantes reformulações. Aliás, como frisou Azambuja (1998, p. 215), “nenhum termo do vocabulário político é mais controverso que a Democracia”.

---

<sup>1</sup> O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado é um documento elaborado pelo Governo Federal com o objetivo de “aperfeiçoar as relações entre os órgãos da Administração Pública e os cidadãos” (BRASIL, 1995, p. 61). Ele “tem sido tratado como autêntica exposição de motivos da Emenda Constitucional nº 19”, com forte estímulo aos institutos participativos, visto que a mesma “realçou a importância desses institutos através da modificação do § 3º, do art. 37 e da introdução do princípio da eficiência no rol do art. 37, *caput*” (PEREZ, 2009, p. 78-79).

Em relação a esse caráter mutagênico, Bobbio (2009, p.19) preleciona que “para um regime democrático, o estar em transformação é seu estado natural: a democracia é dinâmica, o despotismo é estático e sempre igual a si mesmo”.

Como bem frisa José Afonso da Silva (2002b, p. 43),

*Democracia* é um conceito histórico. Não sendo por si um valor-fim, mas meio e instrumento de realização de valores essenciais de convivência humana que se traduzem basicamente nos direitos fundamentais do Homem, compreende-se que a historicidade destes a envolva também na mesma medida, enriquecendo-lhe o conteúdo a cada etapa do evoluir social, mantido sempre o princípio básico de que ela revela um regime político em que o poder repousa na vontade do povo (grifos no original).

Devido à “fluidez” de seu conteúdo, a democracia recebe qualificativos de toda ordem, havendo os que a denominam social, política, econômica, dentre outros, a fim de explicar e compreender seus principais aspectos.

Nesse processo de construção da democracia, da história antiga até a época contemporânea, seu conceito recebeu diversas classificações, num fluxo cada vez maior para tentar explicar a relação povo-poder.

A seguir, serão revistas três de suas classificações, consideradas as predominantes de seu período histórico. Isso não significa que sua concepção se reduza a tais tipos, visto que, com o tempo, ascendem diversas “democracias”, em especial em um contexto contemporâneo, do qual emergem distintos grupos sociais com novas demandas.

### **2.1.1 Democracia direta**

Apesar dos dissensos, é certo que em um ponto todos concordam: a ideia de democracia adveio da Grécia antiga, mais especificamente, de Atenas. O termo cunhado foi o *Demokratia*, em que *demos* quer dizer povo e *kratia*, poder. Em uma palavra, quer dizer o governo do povo, sistema político surgido como alternativa à tirania, no qual a soberania é a popular.

A democracia na Grécia foi exercida na sua forma direta, em que o povo exerce por si mesmo os poderes governamentais, seja julgando, legislando ou administrando. Acerca desse regime, Arnaldo Miglino (2006, p.12) explica que:

Os antigos atenienses instituem um sistema em que a liberdade e a igualdade se realizam através das instituições que garantem a todos os cidadãos participar ativamente, de maneira igual, das questões públicas. Essas instituições se fundam num sistema de regras que fazem com que aqueles que possuem interesses diversos resolvam suas diferenças não através da violência ou da dominação, mas através de

procedimentos em que cada um pode fazer valer seus argumentos, apresentando-os aos demais.

De acordo com Bobbio, Matteucci e Pasquino (1998, p. 319), é o regime que compartilha a ideia “segundo a qual a Democracia, como Governo do povo, de todos os cidadãos, ou seja, de todos aqueles que gozam dos direitos de cidadania, se distingue da monarquia, como Governo de um só, e da aristocracia, como Governo de poucos”.

Percebe-se, portanto, que, na Grécia, despontou como forma de governo aquela em que o povo atuava diretamente nas três esferas do governo. Contudo, esse povo não eram todos os indivíduos que viviam em Atenas. Nesse sentido, a democracia antiga estava calcada em um contexto sócio-econômico bastante excludente, isto é, “o direito de participação no ato criador da vontade pública era privilégio de ínfima minoria de homens livres apoiados sobre esmagadora maioria de homens escravos” (BONAVIDES, 2000, p. 347).

Além da base escravocrata, segundo Azambuja (1998, p.222-223), diversas outras condições permitiram a forma direta de governo do povo pelo povo nos Estados gregos:

Em primeiro lugar, a pequena extensão desses Estados, que eram realmente cidades, o que facilitava a reunião frequente de todos os cidadãos. Em segundo lugar, o número desses cidadãos era pequeno, pois a maior parte da população era escrava ou não tinha direito de voto. Por fim, os assuntos a resolver eram poucos e de caráter geral, como a paz, a guerra, o julgamento de certos crimes, sendo assim acessíveis a todos. Além de que, o cidadão grego, muitos dos quais viviam do trabalho do escravo, tinha todo o tempo disponível para participar das assembleias: sua *profissão* era a de cidadão.

Com o advento dos Estados modernos, em razão de suas grandes dimensões territoriais e do grande número de pessoas, o exercício direto do poder pelo povo tornou-se praticamente impossível. Embora os ideais antigos tenham permeado as democracias atuais, hoje, é modalidade de regime impraticável em sua forma pura.

Dessa forma, a saída encontrada pelos modernos foi a adoção do regime democrático indireto ou representativo.

### ***2.1.2 Democracia representativa***

O marco da chamada democracia moderna apresenta as suas raízes no séculos XVII e XVIII, a partir da Revolução Gloriosa, passando pela Revolução Americana de 1776, até a Revolução Francesa, em 1789, e perdura por todo o século XIX. Como aduzem Bobbio, Matteucci e Pasquino (1998, p.333), “ao longo de todo o século XIX, a discussão em torno da

Democracia se foi desenvolvendo principalmente através de um confronto com as doutrinas políticas dominantes no tempo, o liberalismo de um lado e o socialismo do outro”.

O momento de ascensão da democracia liberal está intimamente relacionado à gênese do constitucionalismo moderno. Com o surgimento da ideia de Estado de Direito, a sua primeira forma foi a de Estado Liberal, que marcou a derrocada do Antigo Regime e enalteceu os direitos civis e políticos do homem.

A forma de Estado Liberal positivou nas Constituições três princípios fundamentais: a separação dos poderes, a soberania nacional e a representação política, os quais, juntos, são o cerne da democracia representativa. Dentre as típicas características desse regime, Azambuja (1998, p. 218-219) enumera, sinteticamente, as seguintes:

- a) O poder político pertence ao povo, é a soberania popular; b) o poder político é exercido por órgãos diferentes, autônomos e independentes: é a teoria da divisão dos poderes; c) as prerrogativas dos governantes são limitadas explicitamente pela Constituição; d) são declarados e assegurados os direitos individuais.

Segundo Bonavides (2000, p. 354), as bases em que se assenta o regime democrático representativo são as seguintes:

[...] a soberania popular, como fonte de todo o poder legítimo, que se traduz através da vontade geral (a *volonté générale* do Contrato Social de Rousseau); o sufrágio universal, com pluralidade de candidatos e partidos; a observância constitucional do princípio da distinção de poderes, com separação nítida no regime presidencial e aproximação ou colaboração mais estreita no regime parlamentar; a igualdade de todos perante a lei; a manifesta adesão ao princípio da fraternidade social; a representação como base das instituições políticas; a limitação de prerrogativas dos governantes; o Estado de direito, com a prática e proteção das liberdades públicas por parte do Estado e da ordem jurídica, abrangendo todas as manifestações de pensamento livre: liberdade de opinião, de reunião, de associação e de fé religiosa; a temporariedade dos mandatos eletivos e, por fim, a existência plenamente garantida das minorias políticas, com direitos e possibilidades de representação, bem como das minorias nacionais, onde estas porventura existirem.

Como explica o mesmo autor (2000, p. 355), “na democracia representativa, tudo se como se o povo realmente governasse [...] O poder é do povo, mas o governo é dos representantes, em nome do povo: eis aí toda a verdade e essência da democracia representativa”.

Evidencia-se, portanto, que “a democracia representativa pressupõe um conjunto de instituições que disciplinam a participação popular no processo político, que vêm a formar os direitos políticos que qualificam a cidadania”. Como a participação é indireta, a eleição é a técnica para efetivação da democracia representativa, “por um lado, ela é procedimento técnico para a designação de pessoas para o exercício de funções governamentais. Por outro

lado, *eleger* significa expressar uma preferência entre alternativas, realizar um ato formal de decisão política” (SILVA, 2002b, p.47-48, grifos no original). Nesse sentido, Miglino (2006, p.17) ressalta que:

O que caracteriza as modernas democracias é a relação entre o cidadão e o poder público, seja ele do estado, da região, da comuna ou de outra estrutura política territorial denominada de outra maneira. Os aparatos que exercem os poderes públicos são entidades distintas dos sujeitos e das formações sociais sobre as quais governam. Encontram-se com a coletividade em um órgão de assembleia do qual participam representantes do povo [...] Dessa forma, os cidadãos podem participar indiretamente, através de seus representantes, da atividade do aparato ao qual estão submetidos.

Como reforça José Afonso da Silva (2002b, p. 49),

a representação é montada sobre o mito da ‘identidade entre representante e representado’, que tende a fundar a crença de que quando este decide é como se decidisse o representado o, que, em tal suposição, o povo se autogoverne, sem que haja desdobramento, atividade, relação intersubjetiva entre dois entes distintos: *o povo*, destinatário das decisões, e *o representante*, autor, autoridade, que decide para o povo (grifos no original).

Ao longo do século XIX, em virtude, principalmente, da exclusão de parcelas sociais importantes da vida política do Estado, o regime democrático representativo começou a apresentar profundas contradições. É o momento de surgimento dos sindicatos, dos partidos políticos de esquerda e da proliferação do movimento operário, os quais passam a reivindicar para si, um Estado Social, promotor de direitos e garantias fundamentais, com fulcro na igualdade substancial.

Como assevera Quadros de Magalhães (2015, *online*):

A fusão entre democracia e constituição ocorreu apenas na segunda metade do século XIX, quando então, por força dos movimentos operários e dos partidos de esquerda conquistou-se primeiramente o voto igualitário masculino, para depois de algum tempo, gradualmente, conquistar-se o sufrágio universal com o voto igualitário e o fim da discriminação de gênero. Esta fusão entre democracia e constituição trouxe a importante noção de “democracia com segurança” que se transformou com o tempo, na idéia de que, a vontade da maioria tem limites de decisão, estabelecidos na obrigatoriedade de respeitar os direitos das minorias e no núcleo duro de qualquer constituição: os direitos fundamentais.

Como expressam Cruz e Miglino (2015, *online*), “o modelo de representantes para decidir pelos outros funcionou bem com as representações burguesas homogêneas”, visto que “o conjunto de cidadãos a serem representados era monolítico e o consenso facilmente alcançado”. Entretanto, “com a multilateralidade da Sociedade Contemporânea, evidentes que a Democracia Representativa começaria a apresentar sérios problemas”.

Nesse sentido, foi-se instaurando uma crise nesse modelo hegemônico representativo, a partir de dois fenômenos principais: a descrença na representatividade legítima, na qual o representante deve prestar contas e ser porta-voz das demandas mais emergentes da população. Ademais, a emergência de uma sociedade plural, com novas exigências, exigindo a reestruturação de um novo aparato estatal. Em decorrência disso, a pressão popular foi cada vez maior no sentido de exigir um Estado prestativo e genuinamente social.

Diante disso, a essa forma de regime foram-se incorporando mecanismos de participação popular a fim de dar-lhes traços da democracia direta. Passa-se agora, ao regime democrático participativo.

### ***2.1.3 Democracia participativa***

Surgida das críticas ao modelo de democracia representativa liberal, o regime participativo busca combinar a democracia direta com a indireta, a fim de ampliar a participação por mecanismos que estimulem a intervenção direta dos cidadãos na função estatal, a partir de canais de discussão e decisão.

A participação deve ser buscada de forma concreta e eficaz, para além do sistema eleitoral e partidário da democracia representativa. Objetiva, enfim, ampliar a noção de democracia, não restrita a um aspecto meramente formal, procedimental.

Como bem leciona Boaventura Santos (2010, p. 344):

A concentração exclusiva do paradigma dominante apenas numa forma, a democracia representativa, adequada ao espaço-tempo da cidadania, significou um empobrecimento dramático do potencial democrático que a modernidade trazia no seu projecto inicial. É, pois, necessário reinventar esse potencial, o que pressupõe inaugurar dispositivos institucionais adequados a transformar as relações de poder em relações de autoridade partilhada.

Nos Estados modernos, a democracia representativa foi eleita a melhor forma de democratizar a participação social, contudo, as bases desse modelo sofrem um sério problema de representatividade<sup>2</sup>, apontando para a necessária revisão de institutos como: o sistema político-partidário, o sistema eleitoral, a distância entre representantes e representados, a fragilidade da fidelidade partidária. Participação política não se restringe a participação

---

<sup>2</sup> É o que Santos (2002, p. 42) denomina de patologia da representação: “O fato de os cidadãos se considerarem cada vez menos representados por aqueles que elegeram”.

eleitoral, daí porque urge, no cenário atual, novas formas de participação que levem ao protagonismo popular na esfera pública.

Na lição de Bobbio (2009, p. 30-31), a democracia é “caracterizada por um conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelecem quem está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais procedimentos”. Para o autor, uma decisão tomada por alguns indivíduos se torna decisão coletiva se estiver baseada em regras, as quais devem indicar quais indivíduos estão autorizados a tomar as decisões que vinculem aos demais membros e via quais procedimentos.

Frise-se que democracia não se traduz apenas em forma, sendo o procedimento apenas um dos elementos que a caracteriza, daí porque Miglino (2006, p. 20) explica:

O mesmo princípio dialético procedimental é já um valor que pressupõe a operatividade de outros princípios: liberdade de opinião e de expressão; liberdade de obtenção de informação imparcial e correta; publicidade dos fatos que se referem à esfera pública. [...] Trata-se de garantir valores que estão para além do procedimento e mesmo assim condicionam as decisões.

Nesse sentido, o mero procedimento eleitoral para a formação de governos deve ser acompanhado de uma constante legitimação de suas estruturas, capaz de oxigenar o sistema representativo, aliando-o a bases de participação popular efetiva.

O contexto em que se assenta o Estado democrático-participativo enaltece a convergência de interesses plurais. Na realidade, o feixe de demandas no contexto social hodierno implica em sujeitos plurais, com exigências diversificadas. Nesta senda,

As formas mais sofisticadas de pluralismo não pretendem abolir a democracia representativa e substituí-la por um sistema novo e único de democracia funcional. O que pretendem é multiplicar os corpos representativos e complementá-los por formas de representação funcional de interesses sociais organizados. O pluralismo, portanto, dá mais espaço para meios organizados de influência, que representem categorias específicas de cidadãos, e aumenta o campo de interação entre os órgãos públicos e a sociedade civil. O pluralismo oferece ao Estado e à sociedade civil uma forma de interpenetração, ao mesmo tempo em que restringe o âmbito do poder do Estado e sua capacidade de dominar a sociedade civil. O pluralismo assim concebido cria espaço para uma sociedade civil ativa de associações de cidadãos livremente formadas e permite que essas associações autogovernadas assumam uma parte maior das funções da vida social (HIRST, 1992, p. 15).

Segundo Hirst (1992, p. 9) há dois pressupostos fundamentais para uma maior democratização, sem que se desnature a democracia representativa:

Um “novo republicanismo”, tendência baseada na idéia de “cidadania”, que defende o fortalecimento da participação ativa em instituições políticas comuns, básicas, e a ampliação dos direitos sociais e políticos dos cidadãos na “sociedade civil” e se fundamenta numa sociedade civil organizada e ativa para agir como fiscal e substituto do Estado.

Nesse contexto, dignas de referência são, ainda, as lições de Paulo Bonavides (2008, p. 23) quanto aos fundamentos propostos para uma teoria constitucional da democracia participativa. Segundo ele, a democracia participativa enquadra-se como direito fundamental de 4ª dimensão e está intimamente relacionada a uma teoria material da Constituição. Esta, por sua vez, está atrelada ao princípio da soberania popular, visto que a efetividade normativa da Constituição material só é genuinamente alcançada se a norma constitucional positivada está em consonância com a vontade popular. Aduz, ainda, que o Estado democrático-participativo, no qual a Constituição é içada à condição de norma jurídica fundamental, repropõe a revisão tradicional da tripartição dos poderes, não mais visto sob uma ótica abstrata e estática, pugnando pela eficácia dos direitos fundamentais sociais ainda não concretizados pelo Estado Social e pela necessária abertura do texto constitucional às novas técnicas interpretativas (Nova Hermenêutica Constitucional), a fim de integrar-lhe o sentido. Nas suas palavras:

A construção teórica da democracia participativa no âmbito jurídico-constitucional demanda o concurso de elementos tópicos, axiológicos, concretistas, estruturantes, indutivos e jusdistributivistas, os quais confluem todos para inserir num círculo pragmático-racionalista o princípio da unidade material da Constituição, o qual impetra, de necessidade, para sua prevalência e supremacia, uma hermenêutica da Constituição ou *Nova Hermenêutica Constitucional*. [...] Ela repolitiza a legitimidade do regime. Ela introduz eficazmente no universo das políticas governativas a presença do supremo poder decisório, de todo cifrado no exercício direto da soberania popular consubstanciando a vontade constitucional da Nação.

Nesse compasso, Santos (2002, p.75-76) propõe que a alternativa à emancipação social está na combinação entre a democracia representativa e a participativa. Para eles, isso será possível por meio do binômio coexistência- complementaridade:

Coexistência implica uma convivência, em níveis diversos, das diferentes formas de procedimentalismo, organização administrativa e variação de desenho institucional. [...] A segunda forma de combinação, a que chamamos complementaridade, implica uma articulação mais profunda entre democracia representativa e participativa. Pressupõe o reconhecimento pelo governo de que o procedimentalismo participativo, as formas públicas de monitoramento dos governos e os processos de deliberação pública podem substituir parte do processo de representação e deliberação tais como concebido no modelo hegemônico de democracia.

Segundo o autor, a articulação entre democracia representativa e participativa implica uma redefinição e ampliação do campo político:

A nova teoria democrática deverá proceder à repolitização global da prática social e o campo político imenso que daí resultará permitirá desocultar formas novas de opressão e de dominação, ao mesmo tempo em que criará novas oportunidades para o exercício de novas formas de democracia e de cidadania. (SANTOS, 2002, p.

271).

Como afirma Bonavides (2008, p. 51), inexistente democracia sem participação:

A participação aponta para as forças sociais que vitalizam a democracia e lhe assinam o grau de eficácia e legitimidade no quadro social das relações de poder, bem como a extensão e abrangência desse fenômeno político numa sociedade repartida em classes ou em distintas esferas e categorias de interesse.

Deve-se ressaltar que a efetividade do princípio democrático está intimamente atrelada aos conceitos de liberdade e igualdade, os quais constituem um tripé indissociável, que se imbricam a todo instante. Acerca da interdependência entre eles, Machado Segundo (2009, p. 162-163) expõe que:

Democracia, liberdade e igualdade, portanto, estão intimamente ligadas, e devem ser conjuntamente promovidas, até porque o incremento de uma serve de motriz para o aprimoramento das outras, em um círculo virtuoso que leva ao aumento da legitimidade do ordenamento jurídico, que se torna justo porque o mais próximo possível do modelo de direito considerado desejável pelos que a ele se submetem.

(...)

E, além disso, a preservação da liberdade e da igualdade, em um regime democrático, é a fórmula para que se promova, da melhor maneira possível, a dignidade da pessoa humana, entendida de modo a significar que todo ser humano tem potencialidades que não podem ser desperdiçadas, e que todo ser humano tem a responsabilidade de escolher como aproveitar ou desenvolver suas potencialidades.

Ingo Sarlet também destaca a relação dos direitos fundamentais com a ideia de democracia. Segundo ele,

Os direitos fundamentais podem ser considerados simultaneamente pressuposto, garantia e instrumento do princípio democrático da autodeterminação do povo por intermédio de cada indivíduo, mediante o reconhecimento do direito de igualdade (perante a lei e de oportunidades), de um espaço de liberdade real, bem como por meio da outorga do processo político, de tal sorte que a positivação e a garantia do efetivo exercício de direitos políticos (no sentido de direitos de participação e conformação do *status* político) podem ser considerados o fundamento funcional da ordem democrática e, neste sentido, parâmetro de sua legitimidade. **A liberdade de participação política do cidadão, como possibilidade de intervenção no processo decisório e, em decorrência, do exercício de efetivas atribuições inerentes à soberania (direito de voto, igual acesso aos cargos públicos, etc.) constitui, a toda evidência, complemento indispensável das demais liberdades** (SARLET, 2009, p. 6, grifou-se).

Atrelado a essas ideias de liberdade e de igualdade, é imprescindível que haja a veiculação qualificada de informação e de conhecimento aos indivíduos, especialmente no que se refere aos atos do governo, para que se possa ter uma inclusão consciente nas atividades de gestão pública e possa, assim, ser concretizado o direito de participar.

Entende-se, pois, que a democracia só se realiza por meio da participação, seja social ou política. Esta é o elemento anímico por meio do qual se faz possível uma

democracia participativa, o seu alicerce, pois. “Democracia é um estado da participação” (BORDENAVE, 1994, p.8). Conforme preleciona Carole Pateman (1992, p.60),

A teoria da democracia participativa é construída em torno da afirmação central de que os indivíduos e suas instituições não podem ser considerados isoladamente. A existência de instituições representativas a nível nacional não basta para a democracia; pois o máximo de participação de todas as pessoas, a socialização ou “treinamento social”, precisa ocorrer em outras esferas, de modo que as atitudes e qualidades psicológicas necessárias possam se desenvolver. Esse desenvolvimento ocorre por meio do processo de participação.

A democracia participativa não abandona a democracia representativa, mas introduz novos instrumentos que modificam a relação entre Estado e sociedade. Esta assume postura mais ativa e se imiscui por todos os poderes do Estado, seja no âmbito do Legislativo (iniciativa de lei popular, plebiscito, referendo), do Judiciário (ação popular e demais participação em ação de controle concentrado) ou do Executivo (ao participar na formulação, avaliação ou execução de políticas públicas ou no controle social do Estado). Nesse sentido,

A ideia tradicional de participação política, a princípio adstrita à atividade legislativa e à escolha de representantes, evoluiu para uma concepção mais ampla, abrangendo todas as atividades do Estado, desdobrando as hipóteses de provocação do controle do Judiciário e, principalmente, multiplicando-se em inovadoras modalidades de participação administrativa (MOREIRA NETO, 1992, p. 16).

Nesta senda, o estado democrático atual, no sentido de estado da democracia, busca privilegiar a democracia participativa enquanto verdadeiro paradigma do Estado de Direito hodierno. Ademais, a feição do Estado contemporâneo assume uma relação mais cooperativa com os particulares. Esse Estado cooperativo diminui o fosso entre público e privado, contribuindo para uma relação negociada com os particulares. Ele não se destitui de seu poder de império, mas cria instrumentos de aproximação maior com os cidadãos.

Esse Estado Cooperativo institui um “novo” Direito Administrativo que, além de concretizar o princípio democrático, efetiva a participação social no modo de atuação da administração, a qual se torna mais aberta e receptiva aos interesses dos administrados.

No tópico seguinte, o princípio da participação será abordado, delineando-se suas nuances.

## 2.2 O princípio da participação na construção democrática

Denotativamente, participação é ato ou efeito de participar e participar é ter ou tomar parte. Segundo Juan Bordenave (1994, p. 22) “de fato, a palavra *participação* vem da palavra *parte*. Participação é fazer parte, tomar parte ou ter parte”.

Para Evelina Dagnino (2015, *online*), “a idéia de participação, a ênfase na participação, é a afirmação de que o Estado pode ser transformado”. Daí por que

Isso implica também a constituição de uma dimensão pública da sociedade, em que os direitos possam se consolidar como parâmetros públicos para a interlocução, o debate e a negociação de conflitos, tornando possível a reconfiguração de uma dimensão ética da vida social (DAGNINO, 2015, *online*).

Moreira Neto (1992, p.18) analisa o termo de um ponto de vista político, segundo o qual a participação consiste “na ação dos indivíduos e dos grupos sociais secundários nos processos decisórios do Estado”.

Para Pedro Demo (2009, p.18) “*participação é conquista* para significar que é um *processo*, no sentido legítimo do termo: infundável, em constante vir-a-ser, sempre se fazendo. Assim, a participação é em essência autopromoção e existe enquanto conquista processual”.

Nessa linha de pensamento, Elenaldo Teixeira (2002, p. 27-28) explica que “entender a participação como processo significa perceber a interação contínua entre os diversos atores que são “partes”, o Estado, outras instituições políticas e a própria sociedade”.

Nesse sentido, Bodernave (1994, p.25) leciona que

uma sociedade participativa seria, então, aquela em que todos os cidadãos têm parte na produção, gerência e usufruto dos bens da sociedade de maneira equitativa. Toda a estrutura social e todas as instituições estariam organizadas para tornar isso possível.

Para alcançar este intento, é crucial “organizar-se para conquistar seu espaço, para gerir seu próprio destino, para ter vez e voz” (DEMO, 2009, p.26). Mas não somente, o autor também destaca outros instrumentos participativos na efetivação da cidadania e da democratização do espaço público: planejamento participativo, educação como formação à cidadania, cultura como processo de identificação comunitária e processo de conquista de direitos.

Elenaldo Teixeira (2002, p. 30-31), ao dimensionar a participação cidadã, a entende como um “processo complexo entre sociedade civil, Estado e mercado, em que os papéis se redefinem pelo fortalecimento dessa sociedade civil mediante a atuação organizada dos indivíduos, grupos e associações”. Sociedade civil essa que ele concebe como “autônoma,

mas em estreita relação com o Estado e o mercado, e autolimitada, desde que não busca substituí-los em suas funções próprias e estabelece para si regras e procedimentos que podem evitar o corporativismo e os particularismos”. Aduz, por consequência, que:

A participação cidadã utiliza-se não apenas de mecanismos institucionais já disponíveis ou a serem criados, mas articula-os a outros mecanismos e canais que se legitimam pelo processo social. Não nega o sistema de representação, mas busca aperfeiçoá-lo, exigindo a responsabilização política e jurídica dos mandatários, o controle social e a transparência das decisões (prestação de contas, *recall*), tornando mais frequentes e eficazes certos instrumentos de participação semidireta, tais como plebiscito, referendo, iniciativa popular, iniciativa popular de projeto de lei, democratização dos partidos.

Frise-se, nas lições de Bordenave, (1994, p.56-57) que

a participação não tem, pois, somente uma função instrumental na codireção do desenvolvimento pelo povo e o governo, mas também exerce uma *função educativa* da maior importância, que consiste em preparar o povo para assumir o governo como algo próprio de sua soberania, tal como está escrito na Constituição.

Pateman (1992, p.60-61) já havia atentado para esse caráter pedagógico da participação. Segundo ela,

A principal função da participação na teoria da democracia participativa é, portanto, educativa; educativa no mais amplo sentido da palavra, tanto no aspecto psicológico quanto no de aquisição de prática de habilidades e procedimentos democráticos. Por isso, não há nenhum problema especial quanto à estabilidade de um sistema participativo; ele se auto-sustenta por meio do impacto educativo do processo participativo.

Além da dimensão educativa, deve-se destacar a sua importância como instrumento de controle do Estado pela sociedade:

O entendimento do controle social tem duas dimensões básicas. A primeira corresponde à *accountability*, a prestação de contas conforme parâmetros estabelecidos socialmente em espaços públicos próprios. A segunda, decorrente da primeira, consiste na responsabilização dos agentes políticos pelos atos praticados em nome da sociedade, conforme procedimentos estabelecidos nas leis e padrões éticos vigentes (TEIXEIRA, 2002, p. 38-39).

O exercício desse controle permite que sejam sanados vícios na atuação dos agentes públicos, mas, para isso, é necessária a transparência das condutas dos agentes políticos, bem como uma estrutura adequada de intervenção da sociedade, com sua devida instrução. Para potencializar espaços efetivos de controle, o conceito deve compreender, segundo Teixeira (2002, p. 40):

a correção dos desvios e a responsabilização dos agentes políticos e que seu exercício requer a organização da sociedade civil, sua estruturação e capacitação para esse fim, de forma permanente, em múltiplos espaços públicos, antes e durante

a implementação de políticas, tendo como parâmetros não apenas variáveis técnicas, mas também exigências de equidade social e aspectos normativos. Requer, por outro lado, uma total transparência e visibilidade do Estado, um trazer de volta à *ágora*, traduzida em amplos espaços públicos e autônomos, e que os cidadãos e suas organizações disponham de mecanismos institucionais e garantias legais para exercer o seu papel com um mínimo de eficácia.

Do ponto de vista pragmático, Moreira Neto (1992, p. 88-90) destaca que a participação, enquanto relação entre administrador e administrado, apresenta quatro estádios ou graus de intensidade participativa: participação informativa (“trata-se, apenas, de dar e de tomar conhecimento: quais as decisões que estão sendo tomadas e por quais motivos”), participação na execução (“chegando o momento de implementação das decisões, a participação vai desde a simples *informação*, passando pelas modalidades de *colaboração*, até as *delegações de execução* de toda natureza”), participação pela consulta (traduzida nas “*audiências públicas*, os *debates públicos*, a *coleta de opiniões*, a participação institucional de administrados em *colegiados mistos* e, finalmente, também em nível institucional, a adoção de *assessorias especiais*”) e participação na decisão (é modalidade de maior significação. “Só a lei pode instituí-la, pois, na verdade, comete-lhe uma parcela do poder decisório do Estado [...] desde a simples provocação da Administração até a co-decisão”, pelo voto, veto, em audiências públicas, colegiados deliberativos, dentre outros).

O ideal é que esses níveis de intensidade participativa atuem conjuntamente, em sincronia, como forma de robustecer a participação qualificada e consciente desde a elaboração até a tomada de decisões relevantes à *res pública*.

Do ponto de vista normativo, a participação encontra respaldo no plano internacional. A Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948, grifou-se) enuncia que:

Art. 21. I) **Todo o homem tem o direito de tomar parte no governo de seu país diretamente ou por intermédio de representantes livremente escolhidos**; II) Todo o homem tem igual direito de acesso ao serviço público do seu país; III) A vontade do povo será a base da autoridade do governo; esta vontade será expressa em eleições periódicas e legítimas, por sufrágio universal, por voto secreto ou processo equivalente que assegure a liberdade de voto.

Mencionem-se, ainda, Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento da ONU<sup>3</sup> (1986), a Conferência de Direitos Humanos de Viena<sup>4</sup> (1993) e a Carta Iberoamericana de Participação Cidadã na Gestão Pública<sup>5</sup> (2009).

<sup>3</sup>Art. 2.1 A pessoa humana é o sujeito central do desenvolvimento e deveria ser participante ativo e beneficiário do direito ao desenvolvimento. Art. 2.3 Os Estados têm o direito e o dever de formular políticas nacionais adequadas para o desenvolvimento, que visem o constante aprimoramento do bem-estar de toda a população e de todos os indivíduos, com base em sua participação ativa, livre e significativa no desenvolvimento e na distribuição equitativa dos benefícios daí resultantes.

<sup>4</sup>Art. 63 Todas as pessoas nascem iguais e com os mesmos direitos à vida e ao bem-estar, à educação e ao

No Brasil, a participação tem fulcro na Constituição Federal de 1988, enquanto corolário do princípio democrático e norteador do ordenamento jurídico. É, enfim, “um princípio jurídico de organização da Administração Pública. Princípio implícito em nosso ordenamento constitucional”. Por princípios de organização, compreendem-se “aqueles que importam na estruturação de processos formais de divisão de tarefas ou competências e de tomada de decisão”. Desse modo, a ordem constitucional vigente “abriga a participação como um verdadeiro princípio de organização da Administração Pública, estabelecendo ou inspirando a adoção de institutos participativos pela legislação infraconstitucional” (PEREZ, 2006, p. 169-170).

O texto da Constituição Federal de 1988 representou um contrato social reformulado entre povo e Estado, que resultou na elaboração de um texto constitucional inclusivo e preocupado com a eficácia dos direitos fundamentais. Porém, a tradição constitucional brasileira foi marcada, em maior ou menor grau, pelo clientelismo, pelo elitismo e pelo conservadorismo, o que continuamente significou uma preocupação com a dimensão prática do princípio da soberania popular, encartado desde a Constituição de 1934. Maria Victória Benevides (1991, p. 30) leciona que:

A denúncia do clientelismo serve para discutir a realidade da “participação”, como também para questionar o papel dos partidos como canais privilegiados da ligação entre Estado e sociedade. Pois se é tarefa típica dos partidos o encaminhamento de demandas e a representação de interesses, eles *não detêm o monopólio da ação política democrática*. Aqueles que insistem em afirmar que “quem quer fazer política deve entrar nos partidos” reproduzem uma visão estreita e mesmo reacionária da política. Uma das maneiras para enfrentar o preconceito, e romper com os vícios liberais quanto a obsessão com o Estado, passa, portanto, pela *criação e consolidação das diversas formas de participação popular* (grifos no original).

Tendo em vista os vícios de que padece o sistema representativo, defende-se a ampla “implementação de mecanismos de democracia semidireta como *complementos indispensáveis* à representação”. Saliente-se que “não discute a substituição dos partidos e da representação tradicional por democracia direta- mas sua *complementaridade* num regime de democracia semidireta” (BENEVIDES, 1991, p. 32).

---

trabalho, a viverem com independência e a participarem activamente em todos os aspectos da sociedade. Art.8A democracia assenta no desejo livremente expresso de um povo em determinar os seus sistemas político, económico, social e cultural e a sua total participação em todos os aspectos da sua vida.

<sup>5</sup>A participação dos cidadãos na gestão pública é essencial para a democracia; os princípios democráticos de representação política devem ser complementados por mecanismos de participação cidadã na gestão pública, que permitam expandir e aprofundar a democracia e sua governabilidade; a participação cidadã na gestão pública ajuda a abordar os conflitos e a propiciar acordos, assim como a aumentar a legitimidade e efetividade das decisões.

Como prevê o art. 1º da Constituição, o Brasil constitui-se como Estado Democrático de Direito, no qual, segundo o parágrafo único, o poder político pode ser exercido direta (mediante participação) ou indiretamente (mediante representação). O exercício direto encontra-se positivado no art. 14 da Constituição, por meio dos institutos do plebiscito, do referendo e da iniciativa popular<sup>6</sup>.

Tais dispositivos evidenciam um incentivo à participação cidadã e contribuem para aproximar a sociedade civil em todas as funções do Estado. Entretanto, a Constituição ampliou as possibilidades de participação no governo, a exemplo: no planejamento municipal<sup>7</sup> (art. 29), na saúde<sup>8</sup> (art. 198), na defesa do meio ambiente<sup>9</sup> (art. 225), no planejamento e na execução da política agrícola (art. 187). A participação direta encontra-se, pois, plasmada no texto constitucional por diversos de seus dispositivos, para além do art. 14, da Constituição. Nesse sentido, comenta a Ação Direta de Inconstitucionalidade, ADI n. 244-9/RJ:

Além das modalidades explícitas, mas espasmódicas, de democracia direta - o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular (art. 14) - a Constituição da República aventa oportunidades tópicas de participação popular na administração pública (v.g., art. 5º, XXXVIII e LXXIII; art. 29, XII e XIII; art. 37, § 3º; art. 74, § 2º; art. 187; art. 194, § único, VII; art. 204, II; art. 206, VI; art. 224). 2. A Constituição não abriu ensanchas, contudo, à interferência popular na gestão da segurança pública: ao contrário, primou o texto fundamental por sublinhar que os seus organismos - as polícias e corpos de bombeiros militares, assim como as polícias civis, subordinam-se aos Governadores (ADI 244, Relator(a): Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, julgado em 11/09/2002, DJ 31-10-2002 PP-00019 EMENT VOL-02089-01 PP-00001).

Ressalte-se, também, a publicação do Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3), aprovado pelo Decreto nº 7.037/2009, cuja diretriz 1 prevê: “Interação democrática entre Estado e sociedade civil como instrumento de fortalecimento da democracia participativa”. Daí, pois, mais um reforço à participação no ordenamento jurídico-constitucional brasileiro.

Para Perez (2009, p. 36), “o desenvolvimento democrático, refletido na constitucionalização da democracia participativa, é uma das razões fundantes da

---

<sup>6</sup> Art. 1º, parágrafo único: Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição. Art. 14: A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I) plebiscito; II) referendo; III) iniciativa popular.

<sup>7</sup> Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos: XII- cooperação das associações representativas no planejamento municipal.

<sup>8</sup> Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: III- participação da comunidade.

<sup>9</sup> Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

institucionalização da participação popular nas decisões e no controle da Administração Pública”.

Partindo-se dessa concepção, aos cidadãos objetiva-se garantir direitos especializados de participação administrativa, o que estimula a institucionalização de novas maneiras de atuar da Administração Pública, estabelecendo um novo marco relacional entre o administrado, o administrador e a sua estrutura hierárquica.

A funcionalidade da participação estaria na eficiência e na legitimidade de sua concretização. Segundo Perez (2006, p. 168),

Legitimidade que é essencial para o êxito de políticas públicas e que é incrementada por meio deste resultado. Legitimidade e eficiência são, portanto, finalidades que se alimentam reciprocamente, isto é, mais legitimidade importa em maior eficiência da atuação da Administração Pública e mais eficiência importa em maior legitimidade.

A eficiência e a legitimidade da atuação administrativa estariam relacionadas à colocação de um papel mais ativo e propositivo da sociedade civil, “baseados na cultura do diálogo e na oitiva das divergências sociais [...], pois a Administração depende da vitalidade das mediações sociais e do dinamismo dos atores sociais”, de modo que “em sua relação com a sociedade passa a utilizar principalmente a orientação, a persuasão, a ajuda” (PEREZ, 2006, p.166). Em razão disso,

A participação serve justamente para romper com o distanciamento entre a sociedade e a Administração, aproximando-a dos conflitos sociais e políticos e proporcionando aos administrados uma gestão responsiva, dinâmica, atenta à pluralidade dos interesses sociais, com vistas voltadas à efetivação dos direitos fundamentais, fator essencial para a eficiência das atividades de bem-estar que devem ser conduzidas pela Administração e para sua legitimidade, tanto em função da adesão racional da sociedade a um conjunto de medidas concretas, políticas ou programas que esta ajudou a formular, decidir e muitas vezes a executar, como em razão da eficiência dessa atuação conjunta (PEREZ, 2006, p. 169).

Assim, revela-se “a necessidade de se utilizar instrumentos que procurem o consentimento da coletividade, que procurem, enfim, a aproximação da sociedade e do Estado, do burocrata e do cidadão, do governante e do governado” (PEREZ, 2009, p. 221). Segundo Wallace Júnior (2010, p. 328-329),

Na esfera da administração da coisa pública, o princípio da participação popular permite evitar os extremos do estatismo e do privatismo pela introdução de uma linha de atuação mais democrática, devendo o legislador estendê-lo a outros campos da administração do bem comum. No âmbito do controle do poder político, é preconizada a participação do corpo dos cidadãos considerado colegialmente nas decisões políticas fundamentais que dizem respeito à estrutura da sociedade politicamente organizada ou ao desenvolvimento de políticas públicas.

Por meio da participação administrativa, existe um influxo cada vez maior de inserção da sociedade civil na gestão compartilhada da “coisa pública” junto ao Estado, em que as pessoas atuam não como meras ouvintes, mas debatendo e participando ativamente.

Sendo assim, depreende-se que a participação foi içada à condição de direito humano fundamental do indivíduo e da coletividade e, através dela, estimula-se o debate, o dialogismo, a dialética, a alteridade, o acesso à informação e a cultura democrática, instaurando-se um paradigma de consensualidade entre administrador e administrado. Daí porque esse princípio assume significativa importância no seio da Administração Pública, na qual se institui um espaço comum, consensual, de aproximação entre o público e o privado, os quais passam a ser vistos como esferas em complementação, não mais estanques e rigidamente separadas.

Percebe-se, então, que a participação está intimamente atrelada à democracia, visto que é através do processo participativo que ocorre a efetivação da legitimidade, que pode ser traduzida como o grau de confiabilidade ou aceitabilidade dos atos do governo pela população. Assim, a participação é que valida o regime democrático, influenciando na qualidade das instituições postas. Ademais, a cooperação dos cidadãos com o regime democrático via processo de participação habilita a instauração do paradigma de consensualidade na esfera administrativa. Tal fato possibilita a convergência material de interesses entre aquele que governa e o que é governado, além de representar aspectos que apontam para a democratização da organização político-administrativa brasileira.

### **2.3 O consensualismo**

O protagonismo popular na busca por melhores condições de vida inseriu na gramática do Estado e da sociedade a palavra “participação”. A reivindicação por um Estado prestativo que garantisse direitos fundamentais sociais mínimos fez com que as relações entre o ente público e a sociedade ampliassem o discurso da democratização da *res publica*, a partir da inserção de canais participativos que promovessem uma relação mais horizontalizada e negocial entre os sujeitos da relação administrativa.

O aparato estatal abrigou uma relação articulada no consenso, sendo cada vez mais comum a penetração do corpo social no seio institucionalizado do Estado, ao mesmo tempo em que diversos programas e políticas do governo procuraram privilegiar o elemento povo, real, ativo, na consecução de seus objetivos.

Nesse sentido, são as palavras de Oliveira e Schwanka (2008, p.305),

Incumbências do Estado mediador passam a ser, não somente as de estabelecer e de conferir eficácia aos canais de participação e de interlocução com os indivíduos e grupos sociais, mas a de com eles constantemente interagir, instituindo e mantendo vínculos robustos e duradouros. Tais vínculos são tidos hodiernamente como indispensáveis para a atribuição de eficácia e de efetividade às ações estatais, as quais vêm sendo amplamente desenvolvidas em espaços de forte interseção entre Estado e sociedade civil, esferas em processo contínuo de recíproca interpenetração. Ademais disso, cabe notar que a principal tarefa da Administração mediadora passa a ser a de compor conflitos envolvendo interesses estatais e interesses privados, definitivamente incluindo os cidadãos no processo de determinação e densificação do interesse público, o qual deixa de ser visto como um monopólio estatal, com participação exclusiva de autoridades, órgãos e entidades públicos.

Nesse contexto, a administração imperativa começa a ser mitigada em prol de uma coordenação e colaboração de interesses mais amplos com a sociedade civil:

Trata-se da Administração Consensual, a qual marca a evolução de um modelo centrado no ato administrativo (unilateralidade) para um modelo que passa a contemplar os acordos administrativos (bilateralidade e multilateralidade). Sua disseminação tem por fim nortear a transição de um modelo de gestão pública fechado e autoritário para um modelo aberto e democrático, habilitando o Estado contemporâneo a bem desempenhar suas tarefas e atingir os seus objetivos, preferencialmente, de modo compartilhado com os cidadãos (OLIVEIRA; SCHWANKA, 2008, p.320).

Em razão disso,

Consensualidade, consensualismo, concertation, Administração concertada, Administração consensual, soft administration são expressões que refletem formas novas de democracia participativa, em que o Poder Público, ao invés de decidir unilateralmente, utilizando-se desde logo do ato administrativo, procura ou atrai os indivíduos para o debate de questões de interesse comum, as quais deverão ser solvidas mediante acordo (DANTAS; MELLO, 2015).

Nesta senda, Moreira Neto salienta que se distinguem dois graus de atuação consensual: a atuação coadjuvante ou a determinante, do particular em relação ao Poder Público.

*A atuação coadjuvante do particular* é aquela em que a Administração ouve os particulares e com eles negocia as melhores soluções, mas se reserva a plenitude da decisão. Na *atuação determinante do particular*, distintamente, a Administração deve ouvir os particulares podendo com eles negociar as melhores soluções, em termos de atendimento de todos os interesses juridicamente protegidos envolvidos na relação, mas estará vinculada à decisão que vier a prevalecer, em obediência ao processo adotado (MOREIRA NETO, 2006, p. 72, grifos no original).

Com esteio nessa lógica do consenso, amplia-se a rearticulação das relações entre Estado e sociedade, edificadas por intermédio de institutos de participação popular na Administração Pública. Os institutos de participação popular situam-se “no plano da realização de atividades estatais concretas” e abarcam “tanto aqueles que possibilitam a participação direta de todos os interessados *uti socius, uti cives*, quanto aqueles que

compreendam a indicação ou eleição de representantes”, visto que “a democracia participativa, abraçada pelo ordenamento brasileiro, possibilita o convívio de formas representativas e diretas de participação” (PEREZ, 2009, p. 91). Cumpre entender, portanto, que esses institutos

são instrumentos legalmente previstos que possibilitem aos administrados, diretamente, ou através de representantes escolhidos diretamente para esse fim, tomar parte na deliberação, na execução ou no controle das atividades desenvolvidas pela Administração pública, com o objetivo de tornar mais eficiente a atuação administrativa e dar efetividade aos direitos fundamentais, por meio da colaboração entre sociedade e a Administração, da busca de adesão, do consentimento e do consenso dos administrados e, afinal, da abertura e transparência dos processos decisórios (PEREZ, 2009, p. 96).

No Brasil, esses novos arranjos institucionais nas relações entre Estado e sociedade advieram do contexto da redemocratização, compreendida como a passagem do regime ditatorial para o regime eleitoral democrático, estando associada à crise sócio-político-econômica por que passava o regime autoritário.

Nesse período transicional, a Constituição Federal de 1988 representa o marco formal desse processo, abrindo possibilidades para uma teia de mecanismos participativos em seu conteúdo, apontando para a reconfiguração do modelo administrativo de Estado, daí que ganha relevo o princípio da consensualidade, o qual também pode ser entendido como um novo paradigma do Direito Administrativo.

Esse aspecto marca a busca pelo aprofundamento da democracia e, conseqüentemente, pela infiltração cada vez maior dos cidadãos em espaços públicos que antes ficavam adstritos apenas ao ente estatal. Positiva-se um regime propenso à participação dos cidadãos na gestão da *res publica*, via mecanismos participativos.

### 3 INSTRUMENTOS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR NA ORDEM JURÍDICO-CONSTITUCIONAL DE 1988

Conforme exposto, a participação no Estado democrático de direito brasileiro foi inserida na Constituição de forma difusa, derivada do princípio democrático (art. 1º, parágrafo único) e dos próprios fundamentos constitucionais da soberania (art. 1º, I), da cidadania (art. 1º, II), da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III) e do pluralismo político (art. 1º, V).

A ordem constitucional abriga, pois, de forma complementar, a democracia representativa e a democracia participativa, de modo que se vislumbram novos meios de operacionalizar a participação popular, com a adoção de instrumentos processuais aptos a veicular as demandas da sociedade.

Nesse contexto, o Estado de direito democrático “é uma ordem de domínio legitimada pelo povo”, no qual “o princípio da soberania popular é, pois, uma das traves mestras do Estado constitucional. O poder político deriva do ‘poder dos cidadãos’”. Por essa razão, “o elemento democrático não foi apenas introduzido para ‘travar’ o poder (*to check the power*); foi também reclamado pela necessidade de *legitimação* do mesmo poder (*to legitimize state power*)”. Daí dizer-se que “o princípio da soberania popular concretizado segundo procedimentos juridicamente regulados serve de ‘charneira’ entre o “‘Estado de direito’ e o ‘Estado democrático’” e é isso o que acaba “possibilitando a compreensão da moderna fórmula *Estado democrático de direito*” (CANOTILHO, 2003, p. 98-100).

Essa configuração constitucional possibilitou à sociedade inserir-se na malha administrativa estatal de forma mais pró-ativa, dando-lhe a oportunidade de discutir, debater e propor questões de relevante interesse público e social.

Essa feição do texto constitucional efetivou um modelo de Estado negocial e de bem estar (Estado-providência), impondo-se a “institucionalização de canais destinados a permitir que os cidadãos, individualmente ou mediante entidades representativas, expressem suas razões e opiniões acerca dos assuntos públicos, mas com reflexos na atuação administrativa” (OLIVEIRA, 1997, p. 272).

Nesse sentido, Moreira Neto (2006, p. 337) explicita, de forma não taxativa, algumas espécies de administração consensual: plebiscito, referendo, coleta de opinião, debate público, audiência pública, assessoria externa, cogestão e delegação atípica.

Segundo ele, em qualquer desses institutos, “a Administração deve buscar a audiência dos interessados e, se possível, com eles manter o diálogo e a negociação de

interesses, mas somente a ela caberá a decisão”, a qual deverá ser justificada “de acordo com as alegações recebidas ou refutando-as motivadamente” (MOREIRA NETO, 2006, p.337)

Nessa linha de pensamento, Marcos Perez (2009, p. 165) divide os institutos participativos dentre os de caráter vinculante e não vinculante. Estes últimos são considerados “de consulta ou meramente opinativos” e “surgem a partir da ampliação do alcance jurídico do direito de informação e do direito de petição do administrado”. Exemplos de institutos de caráter não vinculante, o autor menciona a audiência pública, a consulta pública, o orçamento participativo e a ouvidoria pública (*ombudsman*).

Dessarte, a participação popular implementa-se de várias formas na Administração. Nos tópicos ulteriores serão abordados alguns dos principais mecanismos participativos, que encontram abrigo não apenas constitucional, mas, também, infraconstitucional.

### **3.1 Audiência Pública**

No atual Estado Democrático de Direito, a audiência pública é mecanismo em que se faz imprescindível a participação popular. Ela propicia uma maior aproximação com o administrador, facilitando a troca de informações com o particular. O entendimento do termo compreende a ideia de que deve ser garantido ao interessado o direito de ser ouvido, mediante debates e provas sobre os fatos alegados, antes de ser proferida e ditada uma decisão que possa afetar seus direitos e interesses, como, por exemplo, na atividade legiferante, com a produção de normas administrativas ou demais leis e na consecução de projetos que impliquem grande impacto na vida comunitária (GORDILLO, 2014, p.458).

Segundo Moreira Neto (1992, p. 129),

a audiência pública é um instituto de participação administrativa aberta a indivíduos e a grupos sociais determinados, visando à legitimidade da ação administrativa, formalmente disciplinada em lei, pela qual se exerce o direito de expor tendências, preferências e opções que possam conduzir o Poder Público a uma decisão de maior aceitação consensual.

Nesse sentido, destaque-se que as audiências públicas apresentam caráter consultivo, não deliberativo, ou seja, suas atribuições constituem em propor, articular e acompanhar os atos governamentais. É dizer, cabe à Administração o acatamento, ou não, das opiniões emitidas pelos cidadãos, individual ou coletivamente considerados, interessados em propor soluções a fim de subsidiar decisões governamentais.

Impende mencionar, ainda, que as audiências públicas apresentam caráter pontual, ou seja, estão relacionadas a um processo decisório específico, no qual se faz imprescindível a participação popular. Por exemplo, pode-se convocar uma audiência para discutir aspectos relevantes sobre impacto ambiental ou referentes à licitação e contratos administrativos ou serviços de telecomunicações.

Outra característica fundamental é o seu caráter presencial. Essencialmente, é modalidade de participação que pressupõe a manifestação oral dos participantes, isto é, exige a presença física dos envolvidos. Por congregar diferentes atores sociais nesse processo, é de eminente caráter coletivo, aberta a qualquer interessado (IPEA, 2013, *online*).

A partir dessa oitiva da sociedade civil em assuntos de relevante interesse social, amplia-se o debate e promove-se o direito ao contraditório e à ampla defesa. É o instrumento, portanto, em que “o poder político se dá conta do confronto de opiniões da sociedade civil, da sua tematização e fundamentação” (TEIXEIRA, 2002, p. 139).

Nesse ponto, cabe distinguir a audiência pública da sessão pública. Naquela, é imprescindível a participação popular efetiva, com debates, inquirições e questionamentos que os interessados objetivam ter resposta. Já na sessão pública, tem-se uma postura passiva do participante, de mero ouvinte de um pronunciamento da administração.

Por esse motivo, na audiência, “não se trata de celebrar uma sessão com assistência passiva do público”, trata-se, outrossim, de momento, em que “o público é parte interessada e ativa, com direitos de natureza procedimental a respeitar dentro da concepção do devido processo constitucional; com direito de oferecer, produzir prova e controlar a que se produz, alegar etc” (GORDILLO, 2014, p. 457).

A audiência pública pode ser analisada sob diferentes óticas, tanto como pilar da transparência administrativa, em se inclui a publicidade e a motivação dos atos administrativos, quanto como instrumentos da melhoria das decisões da Administração pública. Assim, desde que efetiva e transparente, contribui para a legitimação do procedimento administrativo. Segundo Wallace Júnior (2010, p. 22-23),

a transparência é a resposta racional à crise de legitimidade no contexto de uma Administração Pública com elevado grau de penetração na vida cotidiana dos cidadãos, pois a explicação das medidas intervencionistas e a formação de opinião pelo conhecimento do interior administrativo aumentavam os níveis de adesão e de consenso dos administrados, de eficiência e de equidade.

Tal perspectiva revela o caráter ambivalente ou dúplice da audiência. Por um lado, aponta para a transparência dos atos efetuados pela administração, por outro, e paralelo àquele, afigura-se como instrumento hábil a permitir o ingresso da participação popular,

titularizado por diferentes atores sociais, no processo administrativo (GORDILLO, 2014, p. 457).

Em nível constitucional, não tem previsão expressa, contudo, diversas normas constitucionais, a exemplo, os arts. 10, 187, 206, VI e 216, parágrafo 1º<sup>10</sup> preveem a participação popular no tecido administrativo do Estado, encontrando aí, a audiência, seu fundamento. Além disso, as audiências poderão ter lugar “nas hipóteses referidas para os institutos afins da coleta de opinião e do debate público e mediante lei ordinária que as institua” (MOREIRA NETO, 1992, p. 128).

Em nível infraconstitucional, a legislação pátria prevê a convocação de audiência pública na realização da função administrativa, por exemplo: na lei de licitações (Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993), no licenciamento ambiental (Resoluções do Conama nºs 1, de 17 de fevereiro de 1986 e 9, de 03 de dezembro de 1987), na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000) e na Lei do Processo Administrativo Federal (Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999).

Em sede de direito comparado, o princípio da participação é amplamente prestigiado no Direito argentino (a propósito, cf. SOARES, 2002 e GORDILLO, 2014). No plano constitucional, o art. 63<sup>11</sup> da Constituição da Cidade Autônoma de Buenos Aires, enuncia:

ARTIGO 63. O Poder Legislativo, o Executivo ou os Municípios poderão convocar uma audiência pública para discutir assuntos de interesse geral na cidade ou zona, o que deve ser feito com a presença inescapável dos funcionários em causa. A chamada é necessária quando a iniciativa tem a assinatura de meio por cento do eleitorado da cidade ou zona em causa. Também é obrigatória antes do tratamento legislativo de projetos de normas de construção, planejamento urbano, sítios industriais ou comerciais, ou a mudanças no uso ou de domínio de bens públicos (tradução livre).

<sup>10</sup> Art.10. É assegurada a participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação; Art.187. A política agrícola será planejada e executada na forma da lei, com a participação efetiva do setor de produção, envolvendo produtores e trabalhadores rurais, bem como dos setores de comercialização, de armazenamento e de transportes, levando em conta, especialmente: VI- o cooperativismo; Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: VI- gestão democrática do ensino pública, na forma da lei. Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem: §1º O Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação.

<sup>11</sup> ARTÍCULO 63.- La Legislatura, el Poder Ejecutivo o las Comunas pueden convocar a audiencia pública para debatir asuntos de interés general de la ciudad o zonal, la que debe realizarse con la presencia inexcusable de los funcionarios competentes. La convocatoria es obligatoria cuando la iniciativa cuente con la firma del medio por ciento del electorado de la Ciudad o zona en cuestión. También es obligatoria antes del tratamiento legislativo de proyectos de normas de edificación, planeamiento urbano, emplazamientos industriales o comerciales, o ante modificaciones de uso o dominio de bienes públicos.

O instituto da audiência pública também vem detalhado na Lei nº 6, editada pela Legislatura da Cidade de Buenos Aires em 05/3/1998, em especial nos cinco primeiros artigos<sup>12</sup>, os quais são transcritos abaixo:

Art. 1º- A presente Lei regula o Instituto da Audiência Pública. A audiência Pública constitui uma instância de participação no processo de tomada de decisão administrativa ou legislativa na qual a autoridade responsável pela mesma habilita um espaço institucional para que todos aqueles que possam ver-se afetados ou tenham um interesse particular expressem sua opinião a respeito dela. O objetivo desta instância é que a autoridade responsável por tomar a decisão acesse as distintas opiniões sobre o tema de forma simultânea e em pé de igualdade através do contato direto com os interessados.

Art. 2º- As opiniões recolhidas durante a Audiência Pública são de caráter consultivo e não vinculante. Logo que finalizada a Audiência, a autoridade responsável pela decisão deve explicitar, nos fundamentos do ato administrativo ou normativo que sancione, de que maneira apreciou as opiniões da cidadania e, em seu caso, as razões pelas quais as dispensa.

Art. 3º- A omissão da convocação da Audiência Pública, quando esta seja um imperativo legal, ou sua não realização por causa imputável ao órgão convocador, é causa de nulidade do ato que se produza em consequência, ficando aberta à atuação judicial.

Art. 4º- O descumprimento do procedimento estipulado na presente lei poderá ser causa de anulabilidade do ato, por via administrativa ou judicial.

Art. 5º- As Audiências Públicas são temáticas, a requerimento do cidadão ou para designações e acordos (tradução livre).

Desse modo, a audiência pública favorece, a um lado, a publicidade e a transparência dos atos governamentais, assim como traduz concretamente o princípio da eficiência, preconizado na Constituição Federal. Ela oportuniza que o processo decisório seja conjunto, e que a sociedade possa participar da construção da legitimidade dos atos administrativos.

---

<sup>12</sup>Artículo 1º- La presente Ley regula el Instituto de Audiencia Pública. La Audiencia Pública constituye una instancia de participación en el proceso de toma de decisión administrativa o legislativa en cual la autoridad responsable de la misma habilita un espacio institucional para que todos aquellos que puedan verse afectado o tengan un interés particular expresen su opinión respecto de ella. El objetivo de esta instancia es que la autoridad responsable de tomar la decisión acceda a las distintas opiniones sobre el tema en forma simultánea y en pie de igualdad a través del contacto directo con los interesados; Art. 2º- Las opiniones recogidas durante la Audiencia Pública son de carácter consultivo y no vinculante. Luego de finalizada la Audiencia, la autoridad responsable de la decisión debe explicitar, en los fundamentos de lacto administrativo o normativo que se sancione, de qué manera há tomado en cuenta las opiniones de la ciudadanía y, em su caso, las razones por las cuales las desestima; Art. 3º- la omisión de la convocatória a la Audiencia pública, cuando ésta sea um imperativo legal, o su no realización por causa imputable al órgano convocante es causal de nulidade del acto que se produzca en consecuencia, quedando abierta la actuación judicial; Art. 4º- El incumplimiento del procedimiento estipulado en la presente ley podrá ser causal de anulabilidad de lacto, por vía administrativa o judicial; Art. 5º- las Audiencias Públicas son temáticas, de requisitoria ciudadana o para designaciones y acuerdos.

### 3.2 Consulta Pública

A consulta pública, originária da enquete francesa, também é forma de expor opiniões aberta a qualquer interessado, porém, são manifestações por escrito, de caráter consultivo, que devem se realizar em prazo definido.

Inicialmente, veio prevista no art. 19, III<sup>13</sup>, da Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997 (Lei Geral de Telecomunicações), que veio a ser regulamentada pela Resolução nº 1, do Conselho da Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL). Ao ser criada, a ANATEL previu em sua estrutura basilar a instituição do Conselho Consultivo, que a lei definiu como “órgão de participação institucionalizada da sociedade na Agência” (art. 33). Também dispõe de forma detalhada o instituto e expõe seu regime jurídico, discorrendo sobre sua forma de publicidade, seu procedimento e sua apreciação pelo Conselho Diretor, nos artigos 69 a 71 da resolução (PEREZ, 2009, p. 176-177).

No art. 35<sup>14</sup>, que dispõe sobre as atribuições do Conselho, constam atividades como “opinar”, “aconselhar”, “apreciar” e “requerer”, as quais estimulam a participação direta da sociedade na cogestão da agência reguladora.

Outra previsão do instituto participativo consta do art. 43, II<sup>15</sup>, do Estatuto da Cidade, um dos instrumentos para a efetivação da gestão democrática das cidades.

A consulta pública, portanto, tem o objetivo de auxiliar na coleta de opiniões da sociedade acerca de temas relevantes. O instituto reforça a articulação entre as entidades representativas e a sociedade, possibilitando a esta a participação na elaboração e na definição de diretrizes que nortearão as políticas e programas do governo. Através dela amplia-se a discussão sobre a *res publica* enquanto patrimônio da coletividade.

Marcos Augusto Perez (2009, p. 177) discorre que é instrumento que faz parte de um procedimento mais simples que o da audiência:

---

<sup>13</sup> Art. 19, III- À Agência compete adotar as medidas necessárias para o atendimento do interesse público e para o desenvolvimento das telecomunicações brasileiras, atuando com independência, imparcialidade, legalidade, impessoalidade e publicidade, e especialmente: III- elaborar e propor ao Presidente da República, por intermédio do Ministro de Estado das Comunicações, a adoção das medidas a que se referem os incisos I a IV do artigo anterior, submetendo previamente a consulta pública as relativas aos incisos I a III.

<sup>14</sup> Art. 35 Cabe ao Conselho Consultivo: I- opinar, antes de seu encaminhamento ao Ministério das Comunicações, sobre o plano geral de outorgas, o plano geral de metas para universalização de serviços prestados no regime público e demais políticas governamentais de telecomunicações; II- aconselhar quanto à instituição ou eliminação da prestação de serviço no regime público; III- apreciar os relatórios anuais do Conselho Diretor; IV- requerer informação e fazer proposição a respeito das ações referidas no art. 22.

<sup>15</sup> Art. 43 Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos: II- debates, audiências e consultas públicas.

A consulta pública consiste em procedimento de divulgação prévia de minutas de atos normativos (de interesse geral), visando que, no prazo determinado pela Administração (no caso analisado, no mínimo de dez dias), todos os eventuais interessados ofereçam críticas, sugestões de aperfeiçoamento ou peçam informações e resolvam dúvidas a seu respeito. A Administração tem o dever de documentar todas as consultas e responde-las publicamente, antes de tomar sua decisão final, de modo a instruir e fundamentar o processo decisório.

Segundo Wallace Júnior (2010, p. 380),

A audiência pública concretiza-se mediante oitivas e debates sobre determinado assunto, enquanto a consulta pública se materializa pela coleta de opiniões e sugestões escritas sobre específica matéria. De resto, ambas são prévias à edição de um ato administrativo, integrando o seu processo de formação, tendo como objeto direitos ou interesses (direta ou indiretamente) transindividuais.

Esse mecanismo participativo possibilita à população o envio de propostas, críticas e sugestões sobre determinado assunto que tenha relevante impacto público.

Idealmente, sua finalidade é que as opiniões formuladas pelos interessados devem ser examinadas pela administração, assim como devem ser coletadas e registradas por seus agentes, que devem dar-lhes ampla publicidade.

Saliente-se que a consulta pública não obriga a administração a acolher o que foi formulado, contudo, a rejeição das medidas propostas deve ser fundamentada e transparente, embora inexista previsão legal sobre o assunto.

### 3.3 Coleta de opinião

A coleta de opinião envolve a participação de coletivos (grupos e associações) ou indivíduos para manifestações de opiniões, com vistas a influenciar a melhor decisão administrativa. Nesse sentido, “pela coleta de opinião possibilita-se à Administração valer-se dos meios de comunicação em geral para recolher subsídios, em forma de tendências, preferências e de razões, dos segmentos sociais interessados na decisão” (MOREIRA NETO, 2006, p. 337-338).

Em razão disso, a coleta de opinião

É um instituto de participação administrativa, aberta a grupos sociais determinados, identificados por certos interesses difusos ou coletivos, visando à legitimidade da ação administrativa pertinente a esses interesses, formalmente disciplinado, pelo qual o administrado exerce o direito de manifestar sua opção, orientadora ou vinculativa, com vistas à melhor decisão do Poder Público (MOREIRA NETO, 1992, p. 126).

Esse mecanismo serve de auxílio a lastrear a decisão administrativa e “trata-se, portanto, de instituto voltado ao aperfeiçoamento da *legitimidade* da ação estatal no desempenho de sua função administrativa” (MOREIRA NETO, 1992, p. 125).

Quanto à sua aplicabilidade, a coleta de opinião pode ser declarativa ou constitutiva da vontade da administração. Quando a “eficácia pretendida for meramente declarativa, a coleta atuará como ato preparatório facultativo, preenchendo um motivo de avaliação discricionária”. Na eficácia constitutiva, gera-se uma condição vinculatória e “estar-se-á introduzindo um órgão popular de decisão e uma nova função orgânica no sistema existente da administração pública, comprometendo-se, em consequência, o exercício de função similar por órgão regular na estrutura do Poder Executivo”. Em razão disso, a coleta de opinião “atuará como ato preparatório necessário, ao qual se vinculará ao ato final da Administração“. Nesse caso, “a iniciativa dessa lei, que atribui efeitos vinculatórios à coleta de opinião, será privativa do Poder Executivo que pretender, dessa forma, valer-se da participação do administrado” (MOREIRA NETO, 1992, p. 126).

### 3.4 Debate público

Segundo Moreira Neto (2006, p. 338), “no debate público, a participação dos interessados é mais intensa, possibilitando-se à Administração não apenas conhecer as tendências, preferências e razões dos interessados como abrir uma instância de negociação”.

É instituto da participação administrativa

aberto a indivíduos e grupos sociais determinados, visando à legitimidade da ação administrativa, formalmente disciplinado, pelo qual o administrado tem o direito de confrontar seus pontos de vista, tendências, opiniões, razões e opções com outros administrados e com o próprio Poder Público, com o objetivo de contribuir para a melhor decisão administrativa (MOREIRA NETO, 1992, p. 127-128).

As condições para o debate público devem ser precedidas do “local e hora de sua realização, os critérios de admissão dos debatedores e o procedimento a ser seguido” (MOREIRA NETO, 1992, p. 127). Saliente-se que “sua aplicação depende exclusivamente de ato do Poder Executivo, já que não o atinge a reserva legal do art. 49, XV, da Constituição”. Desse modo, “o decreto que o instituir estabelecerá o procedimento e os limites da eficácia, que só poderá ser declarativa, sem nenhuma vinculação obrigatória no tocante à decisão do Poder Público” (MOREIRA NETO, 1992, p. 127). Apesar de não haver nenhuma obrigação vinculatória quanto à decisão da administração, “a orientação recolhida poderá ser a motivação expressa de sua decisão, a ela vinculando-se, assim, espontaneamente” (MOREIRA NETO, 1992, p. 127).

Assim, o debate público possibilita o recolhimento de “dados necessários à boa decisão administrativa, aproximando o Poder Público dos administrados e contribuindo para a legitimidade” (MOREIRA NETO, 1992, p. 27).

### 3.5 Orçamento participativo

O Orçamento Participativo (OP) constitui modalidade de gestão pública que visa à melhoria da gestão de recursos públicos e conta com intenso grau de participação popular e forte influência do poder local. O objetivo do instituto é “preparar, sob a condução da Administração, o projeto de lei orçamentária enviado pelo Executivo ao Legislativo”. Para sua operacionalização, “compreende a realização de seguidas audiências públicas, geralmente regionalizadas, por vezes acompanhadas da eleição de representantes para diferentes conselhos deliberativos” (PEREZ, 2009, p. 179).

Foi implantado, pioneiramente, no município de Porto Alegre, em 1989, região que conta com forte tradição associativa. Além disso, existem outros fatores que contribuíram para o sucesso de tal experiência participativa: o elemento democrático expresso na experiência histórica de Porto Alegre e na consolidação político-eleitoral da administração; o forte caráter associativo-deliberativo, com a presença de associação de moradores durante todo o processo; o redesenho institucional que buscou combinar a formação de assembleias regionais com o conselho do orçamento participativo; e a capacidade distributiva associada ao processo de reforma do Estado (AVRITZER, 2015, *online*).

Devido ao êxito da experiência, difundiu-se por diversos outros municípios brasileiros que, em maior ou menor grau, buscaram implantá-lo eficazmente, de acordo com as peculiaridades sociais de cada região.

Valdemir Pires (2011, p. 204) designa-o como “método de elaboração orçamentária em que o cidadão comum é convidado a participar da definição das prioridades, num tipo de co-gestão com o governo, mediante critérios definidos de comum acordo”.

Por esse motivo, “o OP é uma forma de rebalancear a articulação entre a democracia representativa e a democracia participativa” (AVRITZER, 2015, *online*), lastreada em quatro elementos fundamentais:

[...] cessão da soberania por aqueles que a detêm enquanto resultado de um processo representativo a nível local. [...] em segundo lugar, o OP implica na reintrodução de elementos de participação a nível local. [...] em terceiro lugar, o OP baseia-se no princípio da auto-regulação soberana, isso é, a participação envolve um conjunto de regras que são definidas pelos próprios participantes, vinculando o OP a uma tradição de reconstituição de uma gramática social participativa na qual as regras da deliberação são determinadas pelos próprios participantes (Santos e Avritzer, 2002); em quarto lugar, o OP se caracteriza por uma tentativa de reversão das prioridades de recursos públicos a nível local através de uma fórmula técnica (que varia de cidade para cidade) de determinação de prioridades orçamentárias que privilegia os setores mais carentes da população (AVRITZER, 2015, p. 3-4).

O orçamento é um conceito amplo e complexo, que se identifica com um processo com fases desde a elaboração, discussão/aprovação, execução, controle e avaliação de seu conteúdo. A incorporação da sociedade civil na implementação desse processo aproxima os cidadãos dos governantes, contribuindo para a maior eficiência na gestão dos recursos públicos, afinal, “os recursos públicos pertencem a uma coletividade (os contribuintes em geral)” e, portanto, “as decisões de como gastá-los é tomada por um conjunto de pessoas, em nome dessa coletividade (são decisões coletivas, que se expressam pela via legal)” (PIRES, 2011, p. 36).

Fedozzi (2009, p. 20) aponta uma outra contribuição do orçamento participativo, especialmente no que tange a sua potencialidade para a formação de uma cidadania ativa e crítica:

Instituições alternativas de socialização, como as formas de democracia participativa praticadas pelo OP, podem proporcionar efeitos positivos para a consciência de cidadania crítica. Os sujeitos que ingressam no OP, em geral, passam a vivenciar novas experiências de sociabilidade que incluem o aumento das interações com os outros (aspecto, em geral, ressaltado como positivo pelos participantes), além da oportunidade de construir e de trocar saberes sobre a realidade sócio-urbana, sobre a gestão administrativa local. São experiências densas que exigem tanto o exercício da cooperação como a resolução de contradições e de conflitos na ação coletiva para a escolha das prioridades. O caráter por vezes “sagrado” das demandas de grupos de ruas, vilas ou entidades é submetido ao crivo da argumentação pública dos outros que, por sua vez, também têm demandas e opiniões legítimas, criando oportunidades de aprendizagens individuais e coletivas em termos de descentração da perspectiva sócio-moral e de competência interativa – embora não deterministicamente.

Apesar desses pontos, o OP não está imune a fragilidades, principalmente naqueles municípios que acabam por distorcer o caráter deliberativo dessa modalidade de gestão participativa, fazendo do OP um instrumento meramente retórico, de caráter opinativo ou indicativo.

Nesse sentido, Marquetti (2003, p. 88) identifica cinco tipos de intensidade participativa ou de graus de participação popular no processo orçamentário, conforme o tipo de experiência de cada região que adota esse mecanismo participativo. Segundo ele, é possível classificá-la em consulta pública, a qual consiste na mera oitiva das preferências dos cidadãos, sem que haja uma real correspondência ou garantia de que suas demandas serão atingidas na prática. O segundo tipo é o do orçamento participativo comunitário, em que participam apenas representantes e líderes da sociedade civil organizada. Os demais tipos estão entre OP de baixa, média e alta intensidade, de acordo com sua aptidão de influenciar decisivamente no processo orçamentário.

Essa tipologia orçamentária está intimamente relacionada com o que ele define

como três dimensões relevantes desse processo democrático de política fiscal compartilhada. A primeira dimensão refere-se às preferências dos cidadãos, o seu processo de escolhas de prioridades. A segunda é a tomada de decisão no que tange à elaboração da peça orçamentária, e a terceira é o controle, relacionado à executoriedade das decisões proferidas no OP e o nível do poder político dos participantes (MARQUETTI, 2003, p. 85).

O autor associa esses diferentes tipos de participação na elaboração do orçamento à questão da “vontade política do Executivo municipal em compartilhar o poder político, a situação financeira do município e a organização da sociedade” (MARQUETTI, 2003, p. 94).

Embora o OP apresente-se mais forte e democratizante em estados ou municípios que tenham forte tradição associativa, o que contribui para acentuar “elementos deliberativos e participativos na cultura política estabelecendo uma sinergia democratizante com os setores organizados da sociedade” (AVRITZER, 2003, p. 56), ele também gera reflexos fundamentais nos casos em que não existe essa cultura da participação, por exemplo, “acentua os elementos deliberativos, em nível local, mas não consegue alterar os elementos fundamentais da cultura política e da infra-estrutura associativa” (AVRITZER, 2003, p. 56), por outro lado, o OP confere significativos traços distributivos, o que é bastante positivo.

Nesse diapasão, mesmo com essas variações, o OP aponta para dois aspectos fundamentais, cuja interseção definirá “o papel do OP na ampliação da democracia”: de um lado, o OP permite “nos reposicionarmos sobre as formas de articulação entre representação e participação mostrando que existem elementos em disputa nesse processo que permitem a ampliação da participação”. N’outro sentido, o OP pode servir com o objetivo de “transformar uma experiência bem-sucedida de participação em uma nova forma de administração de recursos” (AVRITZER, 2003, p. 57). Pode-se dizer, ainda, que:

Os Orçamentos Participativos podem contribuir também para a articulação das políticas setoriais do município, para a superação da segmentação e setorização tecnocrática e clientelista a que tendem as diversas secretarias de governo. Tocam ainda num ponto nevrálgico do neoliberalismo, que é a redução da destinação de recursos públicos para as políticas sociais. Na medida em que se tornam práticas eficazes, ampliando seu caráter democrático e possibilitando uma ampla e efetiva “disputa da renda da cidade”, os Orçamentos Participativos possibilitam uma inversão de prioridades, contribuindo para a melhoria das condições de vida da população tradicionalmente excluída dos serviços públicos (ALBUQUERQUE, 2004, p. 24).

Desse modo,

os OPs, desde que submetam parte substancial do orçamento à deliberação pública, são instrumentos com grande potencial de democratização do poder e de inversão de prioridades, garantindo que a agenda e os recursos públicos se voltem para os interesses realmente públicos, ao invés de vincular-se de modo privatista a interesses

de elites privilegiadas (ALBUQUERQUE, 2004, p. 43).

Assim, o orçamento participativo é instrumento de participação na gestão financeira dos recursos públicos de caráter bastante promissor, que possui forte componente de iniciativa popular e que deve ser robustecido, pois tem relevante potencial de fortalecimento da vontade popular na consecução de prioridades comuns, com vistas a dirimir ou minimizar desigualdades sociais discrepantes.

### **3.6 Política Nacional de Participação Social: “novos” caminhos da democracia participativa?**

Em 23 de maio de 2014, a Presidente Dilma Rousseff editou o Decreto Legislativo nº 8.243, criador do Sistema e da Política Nacional de Participação Social, com o objetivo de "fortalecer e articular os mecanismos e as instâncias democráticas de diálogo e a atuação conjunta entre a administração pública federal e a sociedade civil" (art. 1º).

Logo após sua elaboração, o decreto causou profundas divergências no meio jurídico, político e legislativo. A crítica mais recorrente foi a de que ele estaria a significar um atentado à ordem constitucional vigente, visto que violador do regime democrático representativo e instituidor de outra fonte de poder, a participação direta, havendo os que o denominaram de “autoritário”, “bolivariano” e “ditatorial”.

Outro argumento foi o de que o aprofundamento da participação mais incisiva da sociedade no processo político, em especial, no processo decisório de políticas públicas, macularia o tão consagrado regime democrático representativo, gerando um esvaziamento do Poder Legislativo, em especial, do Congresso Nacional.

Em contrapartida, em junho de 2014, um grupo de 150 juristas lançou um manifesto (Manifesto de juristas e acadêmicos em favor da Política Nacional de Participação Social) em apoio ao referido diploma legal, pois o decreto visa “aprofundar as práticas democráticas e a possibilidade de fiscalização do Estado pelo povo”. Segundo eles,

o decreto traduz o espírito republicano da Constituição Federal Brasileira ao reconhecer mecanismos e espaços de participação direta da sociedade na gestão pública federal. [...] contribui para a ampliação da cidadania de todos os atores sociais, sem restrição ou privilégios de qualquer ordem, reconhecendo, inclusive, novas formas de participação social em rede. Entendemos que, além do próprio artigo 1º CF, o decreto tem amparo em dispositivos constitucionais essenciais ao exercício da democracia, que prevêm a participação social como diretriz do Sistema Único de Saúde, da Assistência Social, de Seguridade Social e do Sistema Nacional de Cultura; além de conselhos como instâncias de participação social nas políticas de saúde, cultura e na gestão do Fundo de Combate e Erradicação da

Pobreza (art. 194, parágrafo único, VII; art. 198, III; art. 204, II; art. 216, § 1º, X; art. 79, parágrafo único).

[...] o decreto não viola nem usurpa as atribuições do Poder Legislativo, mas tão somente organiza as instâncias de participação social já existentes no Governo Federal e estabelece diretrizes para o seu funcionamento, nos termos e nos limites das atribuições conferidas ao Poder Executivo pelo Art. 84, VI, “a” da Constituição Federal.

[...] o decreto representa um avanço para a democracia brasileira por estimular os órgãos e entidades da administração pública federal direta e indireta a considerarem espaços e mecanismos de participação social que possam auxiliar o processo de formulação e gestão de suas políticas (COMPARATO *et al*, 2015).

As críticas negativas ao decreto surgiram em um contexto sócio-político que demonstra a clara crise do sistema representativo, tendo em vista que as manifestações de junho de 2013 pressionavam por melhoria no sistema de transporte e de mobilidade urbana, incluindo a luta pela reforma política (em especial, no combate à corrupção,) e por maiores investimentos em saúde e em educação. Saliente-se, porém, que o repertório das manifestações não se resumiu a tais aspectos, apresentando um caráter difuso e amplo, a exemplo do protesto contra os vultosos gastos com a Copa das Confederações, o movimento *Black Blocks* (mesmo que não predominante nas manifestações)

Aliás, como opina Avritzer (2013, *online*), um dos motivos da crise de representação está associada a sua temporalidade, que pode ser entendida como a ideia de que “a eleição legitima a política dos governos durante um período extenso de tempo, em geral de quatro anos”, sendo que “a legitimidade das eleições não é capaz por si só de dar legitimidade contínua aos governos. Duas instituições estão fortemente em crise, os partidos e a ideia de governo de maioria”.

Nesse sentido, “as revoltas mostram que o funcionamento do sistema está em descompasso com as ruas. A sociedade alcançou um grau de pluralismo de posições e tendências políticas que não se reflete na multidão informe de partidos políticos” (NOBRE, 2013, p. 7).

Nesse contexto, em 2013, o Brasil vivenciou um momento histórico de luta democrática que não existia de forma tão intensa desde meados das décadas de 70/80, no contexto da redemocratização (Diretas-Já), e do movimento pelo *impeachment* de Collor, em 1992. Na verdade, as manifestações de junho “mostram que a pauta não é mais a da transição para a democracia, em que estava em jogo a estabilização econômica e política, mas a do aprofundamento da democracia” (NOBRE, 2013, p. 7).

Em seu conteúdo, a Política Nacional de Participação Social (PNPS, doravante) prevê algumas interfaces de participação, abrangendo nove modalidades de espaço de diálogo

e de discussão, quais sejam: conselho de políticas públicas; comissão de políticas públicas; conferência nacional; ouvidoria pública federal; mesa de diálogo; fórum interconselhos; audiência pública; consulta pública e ambiente virtual de participação social.

Como não se pretende, nesse momento, proceder a uma análise detalhada da constitucionalidade de todos os dispositivos da PNPS, pode-se dizer que, no tange às modalidades de participação previstas, o Decreto confirma mecanismos que já possuem guarida na ordem constitucional e infraconstitucional.

Segundo Gustavo Ferreira Santos (2013, *online*), “o Decreto apenas organiza um conjunto de meios de participação que, na prática, já existem e, com isso, permite que áreas nas quais existe pouca participação aprendam com a experiência de áreas, como a saúde, nas quais há já uma longa experiência de participação”.

Para Leonardo Avritzer (2013, *online*),

a democracia brasileira segue uma arquitetura institucional estabelecida pela Constituição que estabeleceu uma lógica de combinação entre a representação e a participação. Esta lógica está em vigência em todos os três poderes, já que até mesmo o Supremo Tribunal Federal, realiza audiências públicas. Neste sentido, o decreto 8243 vem apenas dar consequência às escolhas do legislador constitucional, adequando a relação entre representação e participação no país.

Conforme preleciona Roberto Rocha (2009, p. 3),

a Constituição Federal, ao assegurar, dentre os seus princípios e diretrizes, 'a participação da população por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis' (Art. 204), institui, no âmbito das políticas públicas, a participação social como eixo fundamental na gestão e no controle das ações do governo. Após a sua promulgação, o grande desafio passou a ser a regulamentação dos preceitos constitucionais a fim de se efetivar a 'tão sonhada' participação popular. Iniciou-se, desde então, uma intensa mobilização e articulação dos diversos segmentos sociais organizados, no sentido de se estabelecerem os mecanismos jurídicos legais necessários à gestão descentralizada das políticas públicas.

Entretanto, “as transformações do sistema político que precisamos são profundas e merecem ampla discussão, inclusive com a avaliação crítica dos instrumentos de participação e controle social que já dispomos” (ROLNIK, 2013, *online*).

Nesse sentido, ainda há muito a avançar, e o Decreto aponta que é necessário reforçar o sistema participativo em associação com o representativo, na medida em que se fizer necessário. As ruas mostraram o verdadeiro valor do que Lassale chamou de Constituição real ou sociológica que, caso não esteja em sincronia com a Constituição escrita, transforma-se em “mera folha de papel”, visto que “inapta, ineficaz, irrealizável”. (LASSALE, 2004).

As lutas de 2013 preocuparam-se com a verdadeira eficiência das instituições postas, pressionando o governo a cumprir a exegese do que apregoa a “Constituição Cidadã”, a fim de consagrar a soberania popular para além da mera retórica. Ademais, as manifestações apontaram para a necessidade de remodelação do pacto social entre governo e sociedade, tendo em vista a séria crise de representatividade atual, pressionando a inclusão, na agenda política, do vocabulário participação, anticorrupção e eficácia (social) dos direitos.

Frise-se que

a participação popular, principalmente, a **participação nos espaços de gestão participativa de políticas**, de equipamentos e de recursos públicos, é um **processo em construção**, que apenas **se inicia com a construção de um marco legal e de uma cultura democrática e participativa, requerendo a construção de habilidades e metodologias que possam fazer desses espaços instrumentos eficientes e eficazes de melhoria da qualidade de vida e de democratização dos processos de tomada de decisões políticas** (ALBUQUERQUE, 2004, p. 54, grifou-se).

O atual quadro sócio-político brasileiro, seguido de constantes manifestações sempre com forte tônica contra a corrupção, demonstra que é necessária uma profunda remodelação no agir e no fazer política, assim como no modo de os governantes se relacionarem com os governados, na busca de respaldo social e reflexos substanciais as demandas pleiteadas pela população.

Nesse processo de obtenção e de execução de decisões na base do consenso, observa-se um refinamento crítico dos brasileiros em relação ao que querem por direito. Segundo Moisés (2013, p. 86),

ao mesmo tempo em que os partidos são reconhecidos como indispensáveis à democracia, o seu desempenho concreto é severamente avaliado, [...] no entanto, mais que querer eliminá-los, a maioria dos cidadãos [...] deseja que eles funcionem efetivamente como mecanismo de representação. [...] A preocupação com a corrupção também mostra que existe uma demanda sobre o desempenho das instituições encarregadas da *responsabilização* de políticos e governos.

Nesta senda, algumas diretrizes são cruciais:

investir fortemente na qualificação dos movimentos sociais e de outros atores da sociedade civil para uma ação propositiva e capaz de participar eficazmente de negociações; qualificar agentes governamentais, contribuindo para fortalecer neles uma cultura democrática e participativa e a capacidade de implementar políticas inovadoras quanto à melhoria das condições de vida de toda a população e à democratização dos processos de gestão. Potencializar as ações instituintes da sociedade, suas práticas democráticas e ampliadoras da cidadania (ALBUQUERQUE, 2002, p. 58).

Atualmente, o Decreto Presidencial nº 8.243, de 23 de maio de 2014 teve seus efeitos sustados. Na prática, portanto, acabam sendo inócuos seus dispositivos, mas servem

como um ponto de partida para que mudanças estruturais venham a ser pensadas no futuro e que possa haver um efetivo fortalecimento da democracia participativa. Além disso, os problemas apontados nas manifestações não foram resolvidos, culminando com novos protestos em 2015, o que reflete um forte grau de instabilidade política, disputa ideológica e ênfase na participação inclusiva, consciente e ativa no tecido estatal. Esse fato demonstra que o governo ainda não conseguiu dar uma resposta concreta acerca das reivindicações, fazendo-se necessário repensar sua forma de atuação.

Tendo em vista a exposição pretérita, percebe-se que os mecanismos participativos favorecem a relação consensual entre o ente público e os diversos atores sociais. Estes passam a interferir no processo de concretização da função administrativa, contribuindo para a implementação de decisões consentâneas com os interesses da coletividade e com maior respaldo social.

Inferese, portanto, que a institucionalização desses instrumentos estimula a tomada de decisões baseadas em uma relação dialogada e argumentativa entre o Poder Público e a sociedade.

Ademais, em um contexto em que se revela um ascendente pluralismo da sociedade, esses mecanismos estimulam a criatividade do administrador em produzir decisões que congreguem os diferentes interesses em causa, utilizando-se de instrumentos mais plurais para a produção dos atos administrativos. Essa característica relaciona-se à ideia de que “a concretização do Estado constitucional de direito obriga-nos a procurar o pluralismo de estilos culturais, a diversidade de circunstâncias e condições históricas” (CANOTILHO, 2003, p. 93).

Eles demonstram que todo aquele que se vê afetado por um provimento administrativo final é “legitimado ativo” para participar e para interpretar conjuntamente com o Poder Público, visto que também submetido às suas decisões. Os atores sociais fazem parte da “sociedade aberta e pluralista”, pois “todo aquele que vive no contexto regulado por uma norma e que vive com este contexto é, indireta ou até mesmo diretamente, um intérprete dessa norma” (HÄBERLE, 1997, p. 15).

Nesse sentido, “‘povo’ não é apenas um referencial quantitativo que se manifesta no dia da eleição e que, enquanto tal, confere legitimidade democrática no processo de decisão”. E continua, “povo é também um elemento pluralista para a interpretação que se faz presente de forma legitimadora no processo constitucional: como partido político, como opinião científica, como grupo de interesse, como cidadão” (HÄRBELE, 1997, p. 37).

Essas ideias servem à função administrativa, em especial quando as decisões do ente público têm o condão de gerar impactos na vida da coletividade, sendo perfeitamente salutar que a opinião daquele que se vê envolvido nesse processo seja exposta e ouvida.

Assim, observa-se um novo padrão de atuação administrativa da qual os mecanismos de participação são importantes vetores. Eles promovem a aproximação entre administrador e administrados, estreitando os elos entre os sujeitos da relação administrativa e possibilitando que a sociedade possa ser presente e ativa nas suas demandas. Esse fato contribui para a maior aceitabilidade dos atos da Administração e que eles sejam mais afinados aos anseios sociais. Dada a importância desses instrumentos, passam a ser previstos na legislação infraconstitucional.

## **4 APLICAÇÃO DOS INSTITUTOS PARTICIPATIVOS ATRAVÉS DA REGULAMENTAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL**

No presente capítulo, objetiva-se abordar a participação em sua dimensão prática, ou seja, quanto aos aspectos de sua efetividade, principalmente em relação ao instituto da audiência pública, por ser forma bastante prestigiada na legislação extravagante.

Para tanto, busca-se demonstrar qual o tratamento dado ao instituto e os reflexos jurídicos do mesmo, assim como alguns aspectos propostos que visem aumentar os traços de eficácia social, contribuindo para uma construção mais densa dentro da realidade jurídica em que está inserido.

### **4.1 Conceito de Efetividade**

Como explicitado anteriormente, uma pluralidade de atores sociais e de mecanismos participativos deram vazão a novos “arranjos institucionais que podem permitir uma relação mais fluida entre Estado e sociedade”. Nessa linha, “na busca de uma nova institucionalidade, atribuem-se a cidadãos oriundos de associações voluntárias alguns papéis próprios de agentes do poder administrativo” (TEIXEIRA, 2002, p. 138).

Contudo, de nada adiantaria a mera literalidade constitucional se não houvesse meios ou instrumentos capazes de dotar os comandos constitucionais de verdadeira realização prática.

Nesse sentido, Ana Paula de Barcellos (2008, p. 107-108) propõe que há três modalidades de eficácia jurídica que devem ser consideradas em relação aos princípios: a interpretativa, a negativa e a vedativa do retrocesso. Quanto à eficácia interpretativa, “cada disposição infraconstitucional, ou mesmo constitucional, deverá ser interpretada de modo a realizar o mais amplamente possível o princípio que rege a matéria”. Já a eficácia negativa, “funciona como uma espécie de barreira de contenção, impedindo que sejam praticados atos, editados comandos ou aplicadas normas que se oponham aos propósitos do princípio”. Quanto à vedação do retrocesso, “o propósito é evitar que o legislador vá tirando as tábuas e destrua o caminho porventura já existente, sem criar qualquer alternativa que conduza ao objetivo em questão”, já que esta modalidade desenvolveu-se especialmente para aqueles princípios que “estabelecem fins materiais relacionados aos direitos fundamentais, para cuja consecução é necessária a edição de disciplina infraconstitucional”.

Verifica-se, portanto, que a participação, para sua efetiva aplicação, necessita de uma interpretação conjunta de tais modalidades, visto que “o Direito existe para realizar-se”, e a efetividade consiste, justamente, na “realização do Direito, o desempenho concreto de sua função social”. Enfim, “ela representa a materialização, no mundo dos fatos, dos preceitos legais e simboliza a aproximação [...] entre o *dever-ser* normativo e o *ser* da realidade social” (BARROSO, 2009, p. 297-300).

Como aduz José Afonso da Silva (2002a, p. 66),

Eficácia é a capacidade de atingir objetivos previamente fixados como metas. Tratando-se de normas jurídicas, a eficácia consiste na capacidade de atingir objetivos nela traduzidos, que vêm a ser, em última análise, realizar os ditames jurídicos objetivados pelo legislador.

A eficácia aponta, assim, para outro conceito, o de aplicabilidade. Segundo Silva (2002a, p. 60), “aplicabilidade e eficácia constituem fenômenos conexos, aspectos talvez do mesmo fenômeno, encarados por prismas diferentes: aquela como potencialidade; esta como realizabilidade, praticidade”.

Assim, qualquer norma é dotada de eficácia jurídica, mas nem todas atingem um satisfatório grau de realização social, de implementação fática, daí a importância perceber “não mais a eficácia jurídica, como possibilidade de aplicação da norma, mas a eficácia social, os mecanismos para sua real aplicação, para sua *efetividade*” (BARROSO, 2009, p. 83, grifos no original).

Para alcançar este intento, a efetividade necessita de pressupostos ou condições de atuação indispensáveis para que possa se concretizar no mundo fático: senso de realidade, boa técnica legislativa, vontade política do Poder Público, de acordo com a “concreta determinação de tornar realidade os comandos constitucionais” e o “consciente exercício de cidadania, mediante a exigência [...] da realização dos valores objetivos e dos direitos subjetivos constitucionais” (BARROSO, 2009, p. 301).

O alcance da efetividade pressupõe, também, respaldo social, principalmente dentro de um contexto em que se fazem presentes distintos setores sociais, com variadas demandas.

Nesse contexto, é imprescindível a participação da sociedade enquanto instrumento fundamental para a realização consciente e ativa da cidadania. Pode-se dizer que

a cidadania é parte de uma série de direitos e deveres do indivíduo diante da sociedade e do Estado, os quais desembocam na democracia. Portanto, a cidadania ativa é fundamental para a democracia, pois é ela que irá exercer a fiscalização das instituições públicas. Ressalta-se que o pleno exercício da cidadania implica diretamente uma participação compromissada com a esfera pública. A cidadania

ativa resulta em acompanhar e participar de forma efetiva dos espaços públicos locais na formulação das políticas públicas (FRANTZ; HERMANY, 2008).

Para concretizar esse processo,

A gestão pública democrática de direito deve ter como base a participação efetiva de todos os membros da sociedade, para que todos tenham capacidade de participar, de ser parte do discurso, porque e se assim não for, ocorre uma crise de identidade, legitimidade e eficácia das instituições representativas do Estado. [...] A Administração Pública brasileira, fechada em circuitos de poderes institucionais (Executivo, legislativo e Judiciário), como únicos espaços legítimos de deliberação e execução do interesse público, o que não mais ocorre em razão da própria falência do modelo endógeno de representação política tradicional vigente até hoje (LEAL, 2006 *apud* FRANTZ; HERMANY, 2008).

Nessa perspectiva, a “combinação de vários tipos de mediação e a criação de espaços múltiplos de interlocução entre os diversos atores levam-nos à redefinição da participação como exercício da cidadania ativa” (TEIXEIRA, 2002, p. 30).

Conclui-se, portanto, que a abertura de canais de participação mune o Poder Público de elementos fundamentais para a tomada de decisões consensuais e, em especial, para o salutar desenvolvimento da função administrativa. A participação contribui para uma aproximação mais intensa entre governantes e governados, aumenta o grau de legitimidade dos atos do governo, além de seu potencial de fornecer maiores subsídios para a eficácia (social) dos direitos fundamentais.

#### **4.2 A audiência pública no processo administrativo brasileiro**

Como exposto, os mecanismos participativos potencializam a efetividade da participação e um desses canais são as audiências públicas. Através delas, é possível divulgar a matéria que estará em pauta para debate, assim como colher informações, reclamações ou sugestões dos interessados.

Além de servirem para o exercício da função administrativa estatal, também se manifestam no desempenho da função legislativa, judiciária e no auxílio à função institucional do Ministério Público<sup>16</sup>.

Somado a isso, a audiência pública reveste-se de forte conotação processual, submetendo-se, pois, aos princípios que norteiam o devido processo legal, especialmente nos casos que envolvam obras ou serviços que impliquem considerável impacto ambiental,

---

<sup>16</sup> Art. 58, §2º, II, da Constituição; art. 9º, §1º, da Lei nº 9.868/1999 e art. 27, parágrafo único, IV, da Lei nº 8.625/1993, respectivamente.

urbanístico ou de outro relevante interesse público e social. Daí afirmar-se que a audiência pública é “autêntico interesse difuso. Não se trata de direito individual, porém, de direito público subjetivo de defesa da comunidade, somente reflexamente poderá ser direito individual” (FIGUEIREDO, 2007, p.2). Por expressar precipuamente direitos da coletividade, Gordillo defende que a audiência pública é imprescindível nesses casos e devem-se realizar “tantas audiências públicas quanto materialmente possa, para melhor sustento fático e jurídico de suas decisões, maior busca e obtenção de consenso na opinião pública, respaldo ante a sociedade da legitimidade e eficácia das suas decisões”, o que desemboca na “consolidação de sua imagem ante a opinião pública no cumprimento de suas funções” (GORDILLO, 2014, p. 458). Segundo ele,

a administração não está limitada a efetuar a audiência pública unicamente nos casos preceptivamente impostos pela lei ou pelo regulamento, e sim que tem também a obrigação de realizar audiências públicas em todos os demais casos em que os efeitos da decisão excedam ao caso particular e no que objetivamente seja necessário realizar o procedimento para o exercício do direito de defesa dos usuários e afetados, contribuindo assim a uma melhor eficácia e legitimidade jurídica e política de suas decisões (GORDILLO, 2014, p. 458).

Com o mesmo entendimento, Lúcia Valle Figueiredo (2007, p. 14) assevera que o princípio do devido processo legal deve ser aplicado à audiência pública, principalmente quando:

[...] seja ela obrigatória, como no direito brasileiro em várias leis, é parte de um *processo*- e, como tal, há de se aplicar em sua inteireza o *devido processo* com todos os princípios que lhe são inerentes e, especificamente, onde houver omissão em lei específica, se estivermos diante de processos de âmbito federal, dever-se-á aplicar a Lei 9.784, de 29.01.1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, lei essa que prevê, expressamente, a audiência pública.

Nessa linha de pensamento, Gordillo <sup>17</sup>expõe que a “audiência pública integra parte da garantia clássica da audiência prévia, a garantia constitucional do devido processo em sentido substantivo” (GORDILLO, 2014, p. 448). Na verdade, a audiência expressa

O antigo princípio *audi alteram pars* e é a necessidade política e jurídica de escutar o *público* antes de adotar uma decisão, quando ela consiste em uma medida de caráter geral, um projeto que afeta o usuário ou a comunidade, o meio ambiente [...]. Seu campo de aplicação é extremamente amplo e se se a considera no marco ampliado da participação cidadã ostenta diversas variantes e ramificações. Seu funcionamento supõe necessariamente que a autoridade pública submeta um projeto

<sup>17</sup>O antiguo principio *audi alteram pars* y es la necesidad política y jurídica de escuchar al *público* antes de adoptar una decisión, cuando ella consiste en una medida de carácter general, un proyecto que afecta al usuario o a la comunidad, al medio ambiente [...]. Su campo de aplicación es sumamente amplio y si se la considera en el marco ampliado de la participación ciudadana ostenta diversas variantes y ramificaciones. Su funcionamiento supone necesariamente que la autoridad pública someta un proyecto al debate público, proyecto que debe tener el suficiente grado de detalle como para permitir una eficaz discusión.

ao debate público, projeto que deve ter o suficiente grau de detalhe para permitir uma eficaz discussão (GORDILLO, 2014, p. 449, tradução livre).

Segundo Moreira (2010, p. 294), a realização de audiências e consultas públicas confere vantagens ao procedimento administrativo e serve a objetivos variados:

a) permite a coleta de informações e a consideração (que deve constar da motivação do ato final) de todos os aspectos das questões sob apreciação; b) torna maleável e flexível o método decisório, estimulando o pluralismo de soluções; c) torna mais eficiente o controle; d) previne o desvio de finalidade e, especificamente, a corrupção; e) estimula a colaboração e a conseqüente aceitação das medidas administrativas pelos respectivos destinatários; f) previne e soluciona litígios.

Nesse sentido, “o *devido processo legal* assume, no Estado democrático-social, o importante papel de instrumento ativo da administração, veiculando a ideia de participação dos destinatários na preparação, execução e controle das políticas públicas” (MOREIRA, 2010, p. 295, grifos no original). Em outras palavras,

a fórmula processual é uma técnica destinada a envolver as pessoas na tomada de decisão sobre as prioridades da administração pública e respectivos meios de realização. É, pois, instrumento de condução da democracia para suas formas direta e semi-direta (MOREIRA, 2010, p. 295).

O potencial da audiência pública, portanto, é crucial para revestir os atos administrativos de legitimidade. Pode-se destacar que “o fundamento prático da audiência pública ou privada dentro da garantia do devido processo é múltipla” (GORDILLO, 2014, p. 454). Destaque-se que o referido mecanismo apresenta vantagens<sup>18</sup>:

a) ao interesse público de que não se produzam atos ilegítimos, b) ao interesse dos particulares de poder influenciar com seus argumentos e provas antes da tomada de uma decisão determinada e serve também empiricamente, c) às autoridades públicas para diminuir possíveis erros de fato ou de direito em suas decisões para maior eficácia e consenso de suas ações na comunidade, e para evitar reações imprevistas da comunidade contra uma determinada ação administrativa; d) ao sistema democrático para impedir a concentração excessiva do poder em uma autoridade hegemônica como temos visto tantas vezes em nossa historia (GORDILLO, 2014, p. 454-455, tradução livre).

Em que pese a inexistência de lei genérica, no ordenamento jurídico pátrio, regulando o instituto da audiência pública, existem diversas normas federais, em nível infraconstitucional, que preveem a referida modalidade participativa.

No que pertine ao interesse público, tal modalidade está prevista na Lei do

---

<sup>18</sup> a) al interés público de que no se produzcan actos ilegítimos, b) al interés de los particulares de poder influir con sus argumentos y pruebas antes de la toma de una decisión determinada y sirve también, empíricamente, c) a las autoridades públicas para disminuir posibles errores de hecho o de derecho en sus decisiones para mayor eficacia y consenso de sus acciones en la comunidad, y para evitar reacciones imprevistas de la comunidad en contra de una determinada acción administrativa; d) al sistema democrático para impedir la concentración excesiva del poder en una autoridad hegemónica como hemos visto tantas veces en nuestra historia.

Processo Administrativo Federal, na Lei de Licitações e na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Na lei nº 9.784/99, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, a consulta e a audiência públicas estão inseridas no capítulo X, “Da instrução”, respectivamente, nos artigos 31, parágrafos 1º e 2º e 32<sup>19</sup> da lei supra. A interpretação desses dispositivos juntamente com o art. 1º da referida lei permitem concluir que o processo administrativo visa à maior motivação das decisões administrativas, a partir da ponderação dos diferentes interesses em causa, com vistas à “proteção dos direitos dos administrados e ao melhor cumprimento dos fins da Administração”.

Segundo entendimento da 1ª Seção do STJ, no julgamento do MS 8.946/DF,

[...] a Lei 9.784/99 é, certamente, um dos mais importantes instrumentos de controle do relacionamento entre Administração e Cidadania. Seus dispositivos trouxeram para nosso Direito Administrativo, o devido processo legal. Não é exagero dizer que a Lei 9.784/99 instaurou no Brasil, o verdadeiro Estado de Direito (MS 8946 DF, Rel. Ministro HUMBERTO GOMES DE BARROS, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 22/10/2003, DJ 17/11/2003, p. 197).

A audiência pública prevista no art. 32 da Lei do Processo Administrativo Federal não é obrigatória, visto que “antes de tomar a decisão, a juízo da autoridade, diante da relevância da questão, poderá ser realizada audiência pública para debates sobre a matéria do processo”, ou seja, é uma faculdade da autoridade administrativa convocá-la, nos casos em que entenda tratar-se de matéria relevante ou de interesses metaindividuais. Contudo, a partir do momento em que convocada e entendida como necessária a sua realização, deverá ser fielmente cumprida, respeitando-se a oralidade do procedimento. Assim, é destinada a discutir matéria que tenha importância substancial dentro do processo administrativo, a fim de que seja instrumento destinado a embasar a decisão final.

Quanto à efetividade dos resultados, o art. 34 da lei estabelece que “os resultados da consulta e audiência pública e de outros meios de participação de administrados deverão ser apresentados com a indicação do procedimento adotado”. Esta é uma forma de garantir que o administrado esclareça as suas impressões e opiniões com base no que foi discutido em audiência, e a Administração possa estabelecer um elo entre o que foi relatado de acordo com

---

<sup>19</sup> Art. 31. Quando a matéria do processo envolver assunto de interesse geral, o órgão competente poderá, mediante despacho motivado, abrir período de consulta pública para manifestação de terceiros, antes da decisão do pedido, se não houver prejuízo para a parte interessada; §1º A abertura da consulta pública será objeto de divulgação pelos meios oficiais, a fim de que pessoas físicas ou jurídicas possam examinar os autos, fixando-se prazo para oferecimento de alegações escritas; §2º O comparecimento à consulta pública não confere, por si, a condição de interessado do processo, mas confere o direito de obter da Administração resposta fundamentada, que poderá ser comum a todas as alegações substancialmente iguais. Art. 32. Antes da tomada de decisão. A juízo da autoridade, diante da relevância da questão, poderá ser realizada audiência pública para debates sobre a matéria do processo.

o procedimento eleito pelo interessado e o meio de melhor promover o debate e subsidiar a decisão administrativa final.

Outra previsão do instituto está consignada na Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 8.666/1993). O art. 4º da lei possibilita que qualquer cidadão, “desde que não interfira de modo a perturbar ou impedir a realização dos trabalhos” acompanhe o procedimento licitatório.

Em relação às audiências, o artigo 39, *caput*, determina que o procedimento licitatório seja iniciado, obrigatoriamente, com uma audiência pública, nos casos em que a licitação ou o conjunto de licitações simultâneas seja superior a R\$ 150.000.000,00. Ressalte-se que, embora obrigatória, o resultado da audiência não é vinculante, “por ausência de determinação legal para tal fim” (FIGUEIREDO, 2007, p. 3). Porém, cabe à Administração embasar sua decisão em todo caso.

O objetivo do dispositivo em comento é “no sentido de que a ampla publicidade é instrumento útil no controle da legalidade e da conveniência das licitações e contratações administrativas”. Em razão disso, instituiu-se “essa audiência para hipóteses de contratações de maior vulto” (JUSTEN FILHO, 2005, p. 380).

Nesse caso, a Administração Pública tem o dever de garantir a oitiva dos interessados, assim como esclarecer-lhes todas as dúvidas materiais pertinentes ao conteúdo do processo licitatório em questão. Ela não se constitui como mera formalidade a mais a ser cumprida, “é preciso que a Administração conte com a efetiva colaboração popular, a fim de que haja administração concertada, administração participativa, consensual” (FIGUEIREDO, 2007, p. 14). Pode-se dizer que:

A audiência pública não equivale a um plebiscito sobre a realização da contratação, em que cabe promover a uma votação destinada a determinar o destino a ser dado aos recursos públicos. A audiência permitirá a qualquer “interessado” formular indagações e pleitear esclarecimentos, os quais deverão ser prestados de modo motivado. Mesmo os aspectos discricionários da atividade administrativa poderão ser objeto de esclarecimento (JUSTEN FILHO, 2005, p. 381).

Afinal, “a discricionariedade do administrador está balizada” a fim de que “os participantes possam ter ampla liberdade de se manifestar e tentar demonstrar se a técnica é boa ou não por que sim e/ou por que não, ou, se haveria possibilidade de ser feita ou melhor executada em outra técnica” (FIGUEIREDO, 2007, p. 6).

Em razão disso, há um objetivo da legislação de promover concretamente o princípio da transparência administrativa acompanhado da efetiva participação popular. Ou seja, “a finalidade da audiência reside em assegurar a transparência da atividade

administrativa, permitindo-se ampla discussão do administrador com a comunidade” (JUSTEN FILHO, 2005, p. 381) e, nesta senda, “para que sejam exibidos os fundamentos necessários para o modelo escolhido e para que se ouça, se questione a possibilidade da proposição de outras formas” (FIGUEIREDO, 2007, p. 7).

Por tratar-se de modalidade obrigatória, é necessário perquirir acerca das consequências jurídicas no caso de descumprimento do comando legal, ou seja, “ausência da audiência pública ou nulidade em sua realização” (JUSTEN FILHO, 2005, p. 381).

Justen Filho entende que a ausência ou a invalidade da audiência deve ser analisada com parcimônia. Para ele, acarretará a nulidade do procedimento licitatório quando forem detectados defeitos após o encerramento da licitação e estabelecida a contratação, desde que se verifique a “má-fé ou ofensa ao princípio da economicidade”. O fundamento apontado pelo autor é o de que a audiência pública “não se destina a garantir direitos subjetivos de pessoas determinadas, mas a proteger os interesses colocados sob tutela do Estado, objetivamente”. Afinal, “a audiência pública destina-se a garantir a eficácia na gestão dos recursos públicos”. É necessário sopesar os interesses em causa: de um lado, “o interesse privado do particular contratado, assegurado pelo Direito em face de vícios da atividade estatal” e, de outro lado, “o interesse supra-individual infringido pela ausência ou nulidade da audiência”. Para ele, não se mostra consentâneo com a própria finalidade do art. 39 “anular o contrato e pagar duas vezes a execução de uma única prestação”, isso corresponderia a uma excessiva sacralização do instituto, “cuja utilidade prática não seria fundamento de sua obrigatoriedade”. Assim, apenas em caso de agressão à economicidade, poder-se ia entender pela nulidade da contratação. Em não sendo esse o motivo, “a ausência ou defeito da audiência pode funcionar como indício de irregularidade, mas não acarreta, por si só, vício do procedimento”. A opção, nesse caso, seria indenizar o particular, visto que ainda subsiste a “responsabilidade administrativa do agente que deixou de observar a formalidade” (JUSTEN FILHO, 2005, p. 382).

Ainda nesse contexto, mencione-se a visão de Justino de Oliveira (1997, p. 8) ao tratar dos efeitos da não realização de audiência pública quando esta é uma imposição legal à administração ou, apenas, facultada aos órgãos públicos:

[...] desde que obrigatória, a realização da audiência pública será condição de validade do processo administrativo em que está inserida. Caso não implementada, ao arrepio da determinação legal, o processo estará viciado, e a decisão administrativa correspondente será inválida. Por outro lado, estando a Administração meramente facultada a promover a audiência pública, com as ressalvas de previsões legislativas em contrário, nenhuma implicação haverá de sua não-realização. No entanto, deve ser apreciado os casos em que é conferida legitimidade a interessados

(entidades associativas ou mesmo cidadãos) para solicitar a realização de audiências, prévias à emissão da decisão. Se formulado e deferido, pela Administração, o pedido de organização de uma audiência pública, a mesma torna-se obrigatória. Em não sendo realizada por responsabilidade da Administração, defende-se que o processo encontrar-se-á maculado, sendo nulo o provimento final.

Outro exemplo está na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) que, em seu art. 9º, parágrafo 4º determina que “o Poder Executivo demonstrará e avaliará o cumprimento das metas fiscais em audiência pública”, realizada na Comissão Mista de Deputados e Senadores (art. 166, §1º, da Constituição Federal) ou equivalente nas Casas Legislativas estaduais e municipais.

A referida lei veio a disciplinar o disposto no art. 163, da Constituição Federal, no qual “lei complementar disporá sobre finanças públicas”. Além disso, é direito de toda sociedade pedir contas a qualquer agente público sobre sua administração.

Nesse contexto, a Lei de Responsabilidade Fiscal tem como pilar fundamental o princípio da transparência administrativa, visto que:

estabelece instrumentos de transparência da gestão fiscal (planos, orçamentos, lei de diretrizes orçamentárias, prestações de contas e seus pareceres prévios e relatórios resumidos da execução orçamentária e fiscal), determinando ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público (art. 48). Acrescenta que a transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos (art. 48, parágrafo único), concitando a abertura e oitiva da comunidade, de modo a fortalecer a democracia pelo acesso à informação (e vice-versa) e dar legitimidade ao processo pela interação entre sociedade e poder público (MARTINS JÚNIOR, 2010, p. 41).

Nesse sentido, a Lei de Responsabilidade Fiscal dá especial ênfase a uma ordem principiológica, com vistas a garantir uma gestão das finanças públicas calcada na ingerência responsável, transparente, eficiente, o que potencializa a participação. Para tanto, articulou vários mecanismos formais que viabilizassem a participação na gestão das finanças públicas. Para citar apenas alguns exemplos, no art. 32, §4º, previu que o Ministério da Fazenda efetuará o registro eletrônico centralizado e atualizado das dívidas públicas interna e externa, garantindo o acesso público às informações”, que incluirão tantos os encargos e condições das contratações, quanto os saldos atualizados e limites relativos às dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito e concessão de garantias. É possível citar, ainda, a ampla divulgação dos planos, orçamentos e lei de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária, o Relatório de Gestão Fiscal e a versão simplificada desses documentos como instrumentos hábeis a gerar a maior transparência administrativa, com a divulgação, inclusive, no meio eletrônico (art. 48).

Complementar a isso, a lei também prevê em seu parágrafo único, o incentivo à participação popular com a realização de audiências públicas durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos.

Além disso, também aumenta o controle do Estado pela sociedade, de modo que “as contas prestadas pelos Chefes do Executivo incluirão, além de suas próprias, as dos Presidentes dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Chefe do Ministério Público” (art. 56).

Desse modo:

a participação do povo na gestão fiscal é instrumento fundamental para que as pessoas compreendam o funcionamento da administração pública e os seus limites, passando a decidir com efetivo conhecimento de causa. São informadas e deliberam sobre a aplicação do dinheiro público. Passam a saber qual é a receita e qual é a despesa, o que vai para cada secretaria, o que rende cada tributo, quais os principais tributos, quanto se destina para a folha de pagamento, onde e o que é possível investir. Assim, as pessoas tornam-se conhecedoras da origem e do destino das verbas públicas, e responsáveis por parte desse destino. Desnuda-se o Estado, aprendendo-se como ele funciona, como se organiza, ganhando-se o controle sobre ele (SANTIN, 2006, p. 62).

A Lei de Responsabilidade, portanto, introduz normas jurídicas (regras e princípios) que visam a aumentar o controle social sobre as atividades financeiras do Estado, dando a possibilidade que os cidadãos conheçam as contas públicas e possam cobrar, fiscalizar e exigir mais conscientemente sobre seus direitos. Seu advento também representou forte apoio ao instituto do orçamento participativo, anteriormente mencionado, pois previu a obrigatoriedade da transparência administrativa no processo de elaboração da lei orçamentária, o que também aumenta o grau de responsabilização dos governos para com a aplicação dos recursos públicos.

Interessante mencionar, ainda, que, na exegese de seus dispositivos, apresenta um caráter não de mera recomendação ou de faculdade do gestor público, mas de obrigatoriedade de que o princípio da transparência e da publicidade sejam efetivados.

Em matéria ambiental, o assunto é tratado pela Lei Federal nº 6.938/81, instituidora da Política Nacional do Meio Ambiente. No art. 8º, II da aludida lei, possibilita ao CONAMA, sempre que entender necessário, convocar entidades privadas para atuarem informativamente para apreciação de estudos de impacto ambiental.

O CONAMA é um órgão consultivo e deliberativo integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente, que foi “criado com a finalidade de assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo e demais órgãos ambientais, diretrizes e políticas governamentais para o meio ambiente”, além de “deliberar, no âmbito de suas competências, sobre normas e

padrões para um ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida” (BRASIL, 2012, p. 10).

Nesta senda, a Resolução nº 001/86, editada pelo CONAMA. No art. 2º, estabelece a “necessidade de elaboração de estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto ambiental- RIMA, o licenciamento de atividades modificadoras do meio ambiente”.

Em seguida, a Resolução nº 009/1987 do CONAMA veio a explicitar as diretrizes do mecanismo e dispôs, no art. 2º, *caput*, acerca da possibilidade de realização da audiência pública sempre que o órgão ambiental julgar necessário, ou desde que solicitado por entidade civil, Ministério Público ou por cinquenta ou mais cidadãos em processos de licenciamento ambiental. Regulamentou, ainda, acerca do procedimento recomendado, os fins a serem perseguidos, os prazos e a legitimidade de iniciativa.

No que se refere aos efeitos, no caso concreto, de ausência de audiência pública, o art. 2º, parágrafo 2º, da Resolução em comento, é taxativo: padece, expressamente, do vício de invalidade, a licença concedida pelo Órgão Estadual sem atendimento da solicitação de audiência pública.

Ressalte-se, porém, que o resultado da audiência pública possui natureza consultiva, mas não decisiva sobre o procedimento de licença ambiental. Contudo, é dever do licenciador absorver as críticas, sugestões e questionamento emanados em sede de audiência e contraditá-los fundamentadamente, conforme previsto na aludida Resolução.

A previsão normativa do instituto também se encontra presente na Resolução nº 237/97. No art. 10, V, prevê “a audiência pública, quando couber, de acordo com a regulamentação pertinente”, para o caso do procedimento de licenciamento ambiental.

Outra previsão da realização de audiência está expressa na Resolução nº 369/06, do CONAMA, na hipótese de casos excepcionais de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, que possibilitem a intervenção ou a supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente (APP).

O art. 9º, VI, i, da Resolução prevê a audiência pública para os casos de “intervenção ou supressão de vegetação em área de preservação permanente para a regularização fundiária sustentável de área urbana”. O §4º do mesmo artigo também estabelece que “o Plano de Regularização Fundiária Sustentável deve garantir a implantação de instrumentos de gestão democrática e demais instrumentos para o controle e monitoramento ambiental”, daí porque a previsão do aludido instituto é requisito a ser obedecido, para elaboração do Plano de Regularização Fundiária Sustentável.

Quanto à questão urbanística, a recente lei do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001) previu expressamente os institutos da audiência pública, da consulta pública e do debate público. No artigo 2º, prevê a “audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população”. Outra menção está no art. 43, II, que prevê a obrigatoriedade de debates, audiências e consultas públicas para “garantir a gestão democrática das cidades”.

Destaque-se que, conforme os preceitos inscritos no art. 29, XII da Constituição e do art. 40, parágrafo 4º, I, do Estatuto da Cidade, é obrigatória a “realização de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade”, nos processos de elaboração, revisão e implementação do Plano Diretor. A inobservância deste mecanismo configura, nos termos do art. 52, VI, do Estatuto, improbidade administrativa do Chefe do Executivo Municipal.

Além disso, para a efetividade da gestão democrática da cidade, as audiências públicas tornam-se obrigatórias como requisito para aprovação, pela Câmara Municipal, das peças orçamentárias municipais (art. 44, do Estatuto da Cidade).

A exposição detalhada do instituto, juntamente com seus requisitos, foi expressa nos artigos 8º e 9º da Resolução nº 25, de 18 de março de 2005, do Conselho das Cidades, os quais preveem:

Art. 8º As audiências públicas determinadas pelo art. 40, § 4º, inciso I, do Estatuto da Cidade, no processo de elaboração de plano diretor, têm por finalidade informar, colher subsídios, debater, rever e analisar o conteúdo do Plano Diretor Participativo, e deve atender aos seguintes requisitos: I – ser convocada por edital, anunciada pela imprensa local ou, na sua falta, utilizar os meios de comunicação de massa ao alcance da população local; II – ocorrer em locais e horários acessíveis à maioria da população; III – serem dirigidas pelo Poder Público Municipal, que após a exposição de todo o conteúdo, abrirá as discussões aos presentes; IV – garantir a presença de todos os cidadãos e cidadãs, independente de comprovação de residência ou qualquer outra condição, que assinarão lista de presença; V – serem gravadas e, ao final de cada uma, lavrada a respectiva ata, cujos conteúdos deverão ser apensados ao Projeto de Lei, compondo memorial do processo, inclusive na sua tramitação legislativa.

Art. 9º A audiência pública poderá ser convocada pela própria sociedade civil quando solicitada por no mínimo 1 % (um por cento) dos eleitores do município.

Desse modo, “a gestão democrática municipal exige do administrador público tanto competência decisória quanto a correspondência de suas escolhas às necessidades e objetivos da população” (SANTIN, 2006, p. 60). Nesse sentido, “o gestor público instrumentaliza o princípio constitucional da participação, conjugando democracia representativa com a democracia participativa” (SANTIN, 2006, p. 60).

Como visto, as supracitadas leis acolhem concretamente a participação, com base em uma relação de consensualidade com o administrado e de complementaridade entre o modelo representativo e o participativo. Verificou-se, além disso, que o instituto da audiência pública é evocado fartamente na legislação extravagante. Além de compreender maior rigor formal, está intimamente associada à ideia de processo administrativo. A audiência, “pela formalidade de seu procedimento e pela eficácia vinculatória de seus resultados” (MOREIRA NETO, 1992, p. 128), tem assumido grande relevo no processo de concretização da participação popular na Administração Pública. Logicamente, poderá atuar conjunta ou separadamente dos demais institutos, a fim de alcançar a efetividade da participação.

Quanto à opção pela abordagem legislativa acima, buscou-se contemplar a Lei do Processo Administrativo Federal por ser considerada um marco legislativo no que se refere ao procedimento administrativo em geral, com o estabelecimento de vários outros princípios, complementares ao do devido processo legal.

Quanto à Lei de Licitações, por integrar assunto de interesse público relevante, que envolverá gastos públicos em obras nas quais haverá nítida implicação em direitos coletivos.

A importância de menção à Lei de Responsabilidade Fiscal justifica-se pelo fato de ela representar um avanço no controle da sociedade pelo Estado por intermédio da transparência e da intensa publicidade, tanto em meio físico quanto eletrônico, das receitas e dos gastos públicos, pois além de apontar para a responsabilidade fiscal do administrador, concretiza a participação ao permitir que a sociedade possa participar, de forma compartilhada, da gestão do dinheiro público. Além disso, o seu conteúdo tem forte consistência normativa, com abundância de princípios e regras para a formalização de canais de participação efetiva.

Em matéria ambiental, além da relevância constitucional do princípio do meio ambiente ecologicamente equilibrado, é um assunto que vem sendo bastante detalhado por meio das Resoluções do CONAMA.

Já a opção por mencionar o Estatuto da Cidade justifica-se pela relevância da concretização do Poder Local, através dos mecanismos participativos. O espaço municipal é o mais próximo da realidade da sociedade, constituindo-se como ente que tem grande potencial de efetivar a participação.

Na prática, muitas vezes, a audiência pública transforma-se em um cumprimento de uma mera formalidade legal, o que ocasiona uma participação simulada, cujas decisões acabam sendo tomadas de forma distanciada dos verdadeiros anseios sociais.

Outro aspecto refere-se ao fato de um efetivo comprometimento do administrador de regular de forma mais detalhada o procedimento da audiência pública. Com exceção, por exemplo, da Resolução nº 009/1987 do CONAMA e da Resolução nº 25 do Conselho das Cidades, que preveem alguns requisitos no tocante ao local e hora de realização, em geral, não há tantos dispositivos dispendo acerca do funcionamento do instituto no ordenamento jurídico pátrio, que permita o melhor detalhamento de como se desenrolará seu procedimento, de modo a facilitar publicidade e a informação necessárias à efetivação do instituto.

Nesse sentido, tanto em relação às audiências quanto em relação às consultas, a ausência desse regramento faz com que, muitas vezes, haja a convocação de audiências em horários inconvenientes, locais inadequados e sem ampla divulgação ou que, no caso das consultas públicas, não ocorra um retorno da Administração acerca do efetivo recebimento das contribuições enviadas pelos usuários, assim como não se estimula o confronto de ideias com as opiniões de outros interessados, face, justamente, a ausência de exposição das opiniões emitidas.

Diferentemente, o Direito Argentino já contempla largamente o instituto das audiências. Nesse contexto, Gordillo destaca que:

Deve evitar-se uma excessiva regulamentação que somente obsta a devida compreensão e funcionamento do sistema, ou cria requisitos normativos que dificultarão uma normal aplicação exclusiva de razoável criatividade dos funcionários frente às situações que necessariamente serão novas. Entretanto, não se deve entender a não regulamentação detalhista e a informalidade em geral do procedimento, como a ausência de toda regra e todo princípio. Ao contrário, os princípios [...] são um complemento indispensável àquele e têm todos uma frutífera aplicação prática. [...] os princípios e valores são mais importantes que a norma, muito mais sem ela é meramente regulamentar (GORDILLO, 2014, p. 460, tradução livre).

Alerta o autor <sup>20</sup>que é necessário traçar algumas diretrizes básicas para o procedimento das audiências:

Não é que qualquer um pode falar a qualquer momento, e, sim, que haverá uma ordem pré-estabelecida na pré-audiência, que irá determinar quem ou o que falar, em que ordem e por quanto tempo, com réplicas e trélicas, por tempo equivalente e uniforme para todas as partes. [...] Entendemos preferível que a pré-audiência seja

---

<sup>20</sup> No se trata de que cualquiera puede hablar en cualquier momento, sino que existirá un orden preestablecido en la preaudiencia, que determinará quién o quiénes hablarán en qué orden y por cuánto tiempo, con réplicas y dúplicas por tiempos equivalentes y parejos para todas las partes. [...]Entendemos preferible que la preaudiencia sea obligatoria en todos los casos en que se resuelve hacer la audiencia pública, con la posibilidad de que ella permita arribar a un acuerdo de partes que, en tanto no se vincule al interés público, permita evitar la audiencia pública por razones de economía procesal.[...] la videograbación de toda la audiencia pública proporciona una cierta intermediación virtual, facilita en todo caso su consulta ulterior. Lo importante es lograr algún tipo de registro razonable de lo sustancial que ha ocurrido en la sesión, conforme al principio de publicidade.

obrigatória em todos os casos em que se resolve fazer a audiência pública, com a possibilidade de que ela permita chegar a um acordo entre as partes que, embora não vincule o interesse público, permita evitar a audiência pública por razões de economia judicial. [...] filmando toda a audiência pública proporciona alguma mediação virtual, em qualquer caso, facilita sua consulta ulterior. O importante é conseguir algum tipo de registro razoável do essencial que ocorreu na sessão, conforme o princípio da Publicidade (GORDILLO, 2014, p. 460-467, tradução livre).

Verifica-se, portanto, que é imprescindível um maior grau de comprometimento do Executivo em propiciar espaços de participação real e inclusiva, a fim de que as opiniões expostas em audiência não sejam uma mera simulação para uma decisão administrativa já pré-concebida e sob a falsa ideia de estar calcada em uma legitimidade.

Do ponto de vista da sistematização das audiências no Direito brasileiro, observa-se que, embora haja uma grande quantidade de leis prevendo a obrigatoriedade do instituto, ela é mecanismo tipicamente de caráter consultivo ou opinativo, não tendo efeito vinculatório sobre a decisão administrativa final. Lúcia Figueiredo (2007, p.3) entende que obrigatoriedade e vinculatividade não se confundem. Pois se existe obrigatoriedade, o resultado só terá caráter vinculante se existir expressa determinação legal para tal fim.

De fato, parece inócua a realização da audiência, que visa ampliar a participação, se a opinião e as propostas manifestadas pelos interessados não vinculem o provimento final. Por outro lado, “o governo deve ser o grande articulador desse processo” (PEREZ, 2009, p. 231), de modo que não se pode sustentar a total transferência de poder decisório a parcelas da população ou a grupos sociais específicos, sem a reclamada previsão legal, sob pena de haver interesse pessoal de alguns, ou seja, “é preciso que as interações se deem às claras, sob a vista e sob o controle de todos e que o processo decisório se pautem pela racionalidade (“tenha procedimento fixado, ainda que de modo flexível, tenha prazos para conclusão, e motivação na decisão”)) (PEREZ, 2006, p. 173). Deve-se destacar que, quando não acolhidas as opiniões dos interessados, a Administração deve fundamentar a razão pela qual não as considerou.

Desse modo, embora a audiência pública não possua “um regime jurídico perfeitamente delimitado na legislação brasileira” (PEREZ, 2009, p. 170), é possível inferir que ao instituto aplica-se a cláusula do devido processo legal e os princípios do artigo 37 da Constituição. Complementarmente, a base principiológica também está presente nos princípios informadores da Lei do Processo Administrativo Federal (legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência).

Além disso, a publicidade do instituto deve compreender não apenas “dar ao conhecimento público” de que ocorrerá uma audiência, mas devidamente instruir a população,

por meio de linguagem acessível, para que possa compreender os termos técnicos. A falta de conhecimento leva muitos ao desinteresse de participar das audiências, o que a torna algo meramente figurativo. Ou seja, a realização do instrumento deve ser acompanhada de um processo educativo, que capacite o cidadão e o possibilite argumentar de uma maneira consciente na exposição de suas ideias.

Para Paulo Modesto (2002, online), “a ordem jurídica brasileira não é carente de instrumentos normativos para operacionalização da participação popular na administração pública. Mas a participação permanece escassa”, isso porque “falta uma clara percepção de suas dimensões não normativas e a exploração mais atenta das normas existentes”.

Pode-se dizer que o que autor denomina de “dimensões não normativas”, tem relação, também, com o aspecto da maturidade cultural e política da sociedade. Nesse contexto, Bernardo Kliksberg associa mais alguns fatores que bloqueiam um real avanço à participação administrativa, como o clientelismo, a visão tecnocrática e a desvalorização dos desfavorecidos.

A prática clientelista pode se apresentar de diferentes formas, “desde as mais primárias, como a compra de votos, até outras mais sofisticadas como a captação de líderes populares, ou a conformação de interesses criados de toda ordem”, com o objetivo do governo de “perpetuar seu poder”. Desse modo, “as práticas clientelistas têm obstaculizado por todas as formas possíveis o desenvolvimento de formas reais de participação” (KLIKSBERG, 2007, p. 571).

A visão tecnocrática dificulta a cogestão pública, pois parte de uma visão unilateral da sociedade. Nessa ótica, bastaria a implementação de técnicas rígidas, em que a participação é apenas “um processo organizativo a mais. Bastaria planificá-lo, estabelecer procedimentos e rotinas, fixar manuais de normas e deveria funcionar”. Deve-se ter em mente que “os arranjos técnicos não bastam”. Desse modo, “se requer desde seu início o envolvimento dos atores, seu sentimento de que o processo é real e não declamatório, sua percepção de que efetivamente possam incidir, sua visão de que produzirá benefícios reais à comunidade” e, enfim, “sua capacitação para que possam usar adequadamente os canais pensados em conjunto” (KLIKSBERG, 2007, p. 572).

Outro fator é a cultura de discriminação, que constitui óbice para que a participação realmente progrida e influencie a atuação administrativa. Grupos tradicionalmente marginalizados têm dificuldade de imiscuir-se na gestão compartilhada, pois são grupos desqualificados e despreparados à atuação dialogada. Nesse sentido, o pensamento é o de que “a participação será o que em definitivo estará destinada ao fracasso, pelas supostas

carências congênitas da população que se convida a participar” (KLIKSBERG, 2007, p. 572). Utiliza-se desse discurso para encobrir os reais problemas sociais sem o interesse de, por meio da educação, habilitá-los para que possam participar em igualdade de oportunidades.

Contudo, apesar das dificuldades e dos desafios impostos à concretização da participação, é inegável a sua relevância para o escopo da função administrativa, assim como seu potencial para gerar, de algum modo, decisões mais legítimas e constituir um mecanismo de reforço ao contraditório e à ampla defesa na formação da decisão administrativa.

Cada construção teórica e cada experiência vão, paulatinamente, contribuindo para a promoção do diálogo e para a “estruturação de novos desenhos institucionais e ferramentas de ação que possam dar sólido piso organizacional à implementação de projetos participatórios com frequência” (KLIKSBERG, 2007, p. 579).

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O princípio democrático insculpido na Constituição Federal de 1988 conjugou em seu texto o exercício do poder de forma indireta (democracia representativa) e de forma direta (democracia participativa). Sob esse enlevo, a participação é erigida à categoria de princípio implícito na Constituição, visto que é meio pelo qual se concretiza a ordem democrática.

A participação, elemento anímico da democracia, torna-se crescente e institui um novo paradigma de governabilidade entre Administração Pública e sociedade civil. Esse aspecto evoca o modelo administrativo consensual, em que as relações entre particular e governante são pautadas pelo dialogismo e pela colaboração, permitindo ao administrado participar do processo decisório e da formação dos atos governamentais.

A consensualidade abre a possibilidade à sociedade para que manifeste suas opiniões e discuta assuntos de relevante interesse comunitário e que acarreta impactos à coletividade. Desse modo, a relação horizontalizada entre governante e governado favorece a institucionalização de diferentes mecanismos participativos na malha administrativa estatal. É o caso, por exemplo, das audiências públicas. Tal instituto viabiliza a ocorrência de debates, sugestões e reclamações e dá ao participante uma postura ativa. Nesse sentido, confere maior legitimidade aos atos administrativos, aumenta a transparência administrativa e otimiza as decisões do ente público. Na prática, a audiência tem caráter meramente consultivo ou opinativo, que não vincula a decisão final do Administrador. Entretanto, é considerada uma obrigatoriedade em muitas leis, de modo que sua inobservância gera sanções processuais e pessoais, por exemplo, no caso de sua ausência na elaboração do Plano Diretor. Nesse caso, além de acarretar a invalidade do ato, configura improbidade administrativa do Chefe do Executivo Municipal.

Para atingir a realização prática desses instrumentos, é crucial efetivar a normatização existente, corrigir imperfeições e vislumbrar outros meios para aprimorar os institutos, a fim de que a participação seja alcançada de forma eficaz e concreta. Afinal, a maneira como é produzida a legislação demonstra o grau de comprometimento dos governos com a implantação de um maior ou menor nível de participação, contribuindo para a democratização da Administração.

No mesmo sentido, a efetividade logrará maior êxito quando corresponder, em maior medida, aos anseios sociais, fator fundamental para a promoção dos direitos fundamentais. Nesse processo, não se deve esquecer que toda a sociedade deve ter direito a uma educação de qualidade, com a devida instrução, que possibilite um engajamento

consciente e interessado na função administrativa. Deve-se superar, ainda, a complexidade da linguagem, de modo a torna-la mais acessível e convidativa aos administrados, dando-lhes amplo espaço para a participação.

Frise-se que o processo democrático está em permanente construção, sendo objetivo a ser continuamente alcançado. É conceito em desenvolvimento e se manifesta de uma forma diferenciada à medida que evolui a sociedade, não existindo uma regra geral de “fórmula para o sucesso”.

Nesse sentido, deve haver vontade governamental de manter o diálogo, de construir junto com a sociedade e de nesse processo aperfeiçoar as instituições educativas, e os debates políticos, com perspectiva para uma democracia mais substancial.

Inegável, pois, que a participação é direito humano fundamental e pilar da democracia participativa. Esta deve atuar em conjunto com a democracia representativa pois juntas, corroboram com um “modelo” democrático consensual, que tende a aproximar o Estado dos cidadãos, aumentar o grau de confiabilidade nas instituições públicas, o nível de satisfação com o governo e a promoção mais efetiva dos direitos fundamentais e das liberdades constitucionais.

Assim, os institutos participativos representam vetores para a ampliação dos procedimentos participativos. Eles contribuem para o aumento da consensualidade na Administração Pública, estimulam a transparência, a cooperação do administrado e a eficiência administrativa e entronizam a cultura do diálogo na relação administrativa.

## REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Maria do Carmo. Participação cidadão nas políticas públicas. In: HERMANNNS, Klaus (Org.) **Participação cidadã: novos conceitos e metodologias** /. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2004.

AVRITZER, Leonardo. **O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico**. Disponível em: < [https://www.ces.uc.pt/curso-op/materiais/14\\_leonardo\\_avritzer.pdf](https://www.ces.uc.pt/curso-op/materiais/14_leonardo_avritzer.pdf)> Acesso em: 10 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. **Participação e representação no Brasil: entendendo o decreto 8243**. Disponível em: <<http://www.carosamigos.com.br/index.php/artigos-e-debates-2/4263-participacao-e-representacao-no-brasil-entendendo-o-decreto-8243>> Acesso em: 10 jan. 2015.

\_\_\_\_\_; NAVARRO, Zander (Org.). **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez, 2003.

AZAMBUJA, Darcy. **Teoria geral do Estado**. São Paulo: Globo, 1998.

BARCELLOS, Ana Paula de. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

BARROSO, Luís Roberto. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da constituição brasileira**. 9. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. **A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular**. São Paulo: Ática, 1991. 208p. (Ensaio136).

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. 11. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2009. 207 p.

\_\_\_\_\_; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. 11. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1998. 1 v.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

\_\_\_\_\_. **Teoria constitucional da democracia participativa: por um direito constitucional de luta e resistência, por uma nova hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade**. São Paulo: Malheiros, 2008.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 05 de outubro de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)> Acesso em: 10 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 70.037, de 21 de dezembro de 2009**. Aprova Programa Nacional de Direitos Humanos- PNDH-3 e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Decreto/D7037.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D7037.htm) > Acesso em: 10 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 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: 10 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000-** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm)> Acesso em: 10 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei Federal n. 10.257, de 10 de julho de 2001-** Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10257.htm)> Acesso em: 10 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981-** Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm)> Acesso em: 16 abr. 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 8.625, de 12 de fevereiro de 1993-** Dispõe sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8625.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8625.htm)> Acesso em: 15 abr.2015.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993-** Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm)> Acesso em: 15 abr. 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 9.472, de 16 de julho de 1997-** Dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais, nos termos da Emenda Constitucional nº 8, de 1995. Lei Geral de Telecomunicações. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9472.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9472.htm)> Acesso em: 10 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 9.784, de 29 de janeiro de 1999-** Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9784.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9784.htm)> Acesso em: 15 abr. 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 9.868, de 10 de novembro de 1999-** Dispõe sobre o processo e julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade e da Ação Declaratória de Constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9868.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9868.htm)> Acesso em: 15 abr. 2015.

\_\_\_\_\_. **Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado.** Brasília: Presidência da República. Câmara de Reforma do Estado, 1995.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Decreto Legislativo n. 1.491, de 30 de maio de 2014.** Susta a aplicação do Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014, que institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências. Disponível em:

<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=617737>>  
Acesso em: 10 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. **Mandado de Segurança nº 8946/DF**. Relator Ministro Humberto Gomes de Barros, julgado em 22/10/2003, DJ 17/11/2003, p.197. Disponível em: <[http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?tipo\\_visualizacao=null&processo=8946&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO](http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?tipo_visualizacao=null&processo=8946&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO)> Acesso em: 12 abr.2015.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 244**. Relator: Ministro SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, julgado em 11/09/2002, DJ 31/10/2002. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28244.NUME.+OU+244.ACMS.%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/l87hvnv>> Acesso em: 12 abr. 2015.

BUENOS AIRES. **Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires**, de 1º de outubro de 1996. In: Legislatura. Argentina, 1996. Disponível em: <<http://www.legislatura.gov.ar/1legisla/constcba/htm.>> Acesso em: 10 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. Ley nº 6, de 5 de março de 1998. In: Asociación de Abogados de Buenos Aires. **Ley de Audiencia Pública de la Ciudad de Buenos Aires Argentina**. Disponível em: <[http://www.buenosaires.gob.ar/areas/leg\\_tecnica/sin/normapop09.php?id=23170&qu=c&ft=0&cp=&rl=0&rf=0&im=&ui=0&printi=&pelikan=1&sezion=825352&primera=0&mot\\_toda=&mot\\_frase=comunas&mot\\_alguna=>](http://www.buenosaires.gob.ar/areas/leg_tecnica/sin/normapop09.php?id=23170&qu=c&ft=0&cp=&rl=0&rf=0&im=&ui=0&printi=&pelikan=1&sezion=825352&primera=0&mot_toda=&mot_frase=comunas&mot_alguna=>)> Acesso em: 10 mar. 2015.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CENTRO LATINO AMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO. **Carta Iberoamericana de Participação Cidadã na Gestão Pública (2009)**. Disponível em: <<http://old.clad.org/documentos/declaraciones/carta-iberoamericana-de-participacion-ciudadana>> Acesso em: 12 jan. 2015.

COMPARATO, Fábio Konder, et al. **Manifesto de Juristas e Acadêmicos em favor da Política Nacional de Participação Social**. Disponível em: <<https://docs.google.com/forms/d/1zdr99vJvBzalaIrTnHOEthYpB0Qico9Zq893GA1y2do/vie/wform?embedded=true&fbzx=-2766048414036329037>> Acesso em: 10 jan. 2015.

CONFERÊNCIA DE VIENA (1993). **Declaração dos Direitos do Homem de Viena**. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/viena/viena.html>> Acesso em: 12 jan. 2015.

CONSELHO NACIONAL DAS CIDADES. **Resolução nº 25, de 18 de março de 2005**. Diário Oficial da União- República Federativa do Brasil, Conselho das Cidades. Brasília/DF, publicado em 30 de março de 2005.

CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE. **Resolução nº 001, de 17 de fevereiro de 1986**- Dispõe sobre critérios básicos e diretrizes gerais para a avaliação de impacto ambiental. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=23>> Acesso em: 10 abr. 2015.

\_\_\_\_\_. **Resolução nº 009, de 03 de dezembro de 1987**- Dispõe sobre a questão de audiências Públicas. Disponível em:  
<<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=60>>. Acesso em: 10 abr. 2015.

\_\_\_\_\_. **Resolução nº 237, de 19 de dezembro de 1997**- Regulamenta os aspectos de licenciamento ambiental estabelecidos na Política Nacional do Meio Ambiente. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=237>> Acesso em: 10 abr. 2015.

\_\_\_\_\_. **Resolução nº 369, de 29 de março de 2006**- Dispõe sobre os casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, que possibilitam a intervenção ou supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente-APP. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=489>> Acesso em: 10 abr. 2015.

CRUZ, Paulo Márcio; MIGLINO, Arnaldo. **Possibilidades para a transnacionalidade democrática**. Disponível em:  
<<http://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/1808/1585>> Acesso em: 23 jan. 2015.

DAGNINO, Evelina. **Para retomar a reinvenção democrática**: qual cidadania, qual participação? Disponível em:  
<[http://www.academia.edu/3059210/Para\\_retomar\\_a\\_reinven%C3%A7%C3%A3o\\_democr%C3%A1tica\\_qual\\_cidadania\\_qual\\_participa%C3%A7%C3%A3o](http://www.academia.edu/3059210/Para_retomar_a_reinven%C3%A7%C3%A3o_democr%C3%A1tica_qual_cidadania_qual_participa%C3%A7%C3%A3o)> Acesso em: 10 jan. 2015.

DEMO, Pedro. **Participação é conquista**: noções de política social participativa. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

DÍAZ BORDENAVE, Juan E. **O que é participação**. São Paulo: Brasiliense, 1994. (Coleção primeiros passos; 95).

FEDOZZI, Luciano. **Participação e consciência social**. O Orçamento Participativo de Porto Alegre e a demopédia. Disponível em:  
<<http://www.ufrgs.br/democraciaparticipativa/biblioteca1/arquivos/Participacao%20e%20consciencia%20social.pdf>> Acesso em: 13 mar. 2015.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. Instrumentos da Administração Consensual: a audiência pública e sua finalidade. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**, Salvador, n.11, ago./ out. 2007, p.1-16.

GORDILLO, Agustín. **Tratado de Derecho Administrativo y obras selectas**, 10. ed., Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, 2014, Tomo 2. Disponível em: <<http://www.gordillo.com/tomo2.html>> Acesso em: 20 mar. 2015.

GOYARD-FABRE, Simone. **O que é democracia?**: a genealogia filosófica de uma grande aventura humana . São Paulo: Martins Fontes, 2003.

HÄBERLE, Peter. **Hermenêutica constitucional**: a sociedade aberta dos intérpretes da constituição, contribuição para a interpretação pluralista e procedimental da constituição. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1997.

HERMANY, Ricardo; FRANTZ, Diogo. O poder local na implementação de políticas públicas garantidoras de cidadania: uma abordagem constitucional. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XI, n. 58, out 2008. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=5194](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=5194)>. Acesso em: 18 abr. 2015.

HIRST, Paul Q. **A democracia representativa e seus limites**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1992.

**Instituto de pesquisa econômica aplicada**. Relatório de Pesquisa. Brasília: IPEA, 2013.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 11. ed. São Paulo: Dialética, 2005.

KLIKSBERG, Bernardo. ¿Cómo avanzar la participación en el continente más desigual de todos? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 41, nº 3, p. 537-581, maio/jun. 2007.

LASSALLE, Ferdinand. **O que é uma constituição?** Belo Horizonte: Líder, 2004.

MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. **Fundamentos do Ordenamento Jurídico**: liberdade, igualdade e democracia como premissas necessárias à aproximação de uma justiça possível. 2009. 266f. Tese (Doutorado em Direito Constitucional)- Universidade de Fortaleza, 2009.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. **O Estado Plurinacional na América Latina**. 2011. Disponível em: <<http://joseluizquadrosdemagalhaes.blogspot.com.br/2011/04/302-artigos-o-estado-plurinacional-na.html>>. Acesso em: 23 jan. 2015.

\_\_\_\_\_. O novo constitucionalismo indo-afro-latino americano. **Revista da Faculdade Mineira de Direito**, v.13, n. 26, jul./dez, 2010.

MARQUETTI, Aldamir. Participação e redistribuição: o Orçamento Participativo em Porto Alegre. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (Org.). **A inovação democrática no Brasil**: o orçamento participativo. São Paulo: Cortez, 2003.

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Transparência administrativa**: publicidade, motivação e participação popular. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 15. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

MELLO, Shirlei Silmara de Freitas; DANTAS, Roziana G. Camilo Lemos. A lógica do consenso na administração pública contemporânea em face do paradigma do resultado **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XIII, n. 77, jun 2010. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=7585](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=7585)> Acesso em 20 abr. 2015.

MIGLINO, Arnaldo. **Democracia não é apenas procedimento**. Tradução de Erica Hartman. Curitiba: Juruá, 2006.

MODESTO, Paulo. Participação popular na administração pública: mecanismos de operacionalização. **SADireito**, 4 fev. 2002. Disponível em: <[www.sadireito.com.br/index.asp?Ir=area.asp&area=5&texto=416](http://www.sadireito.com.br/index.asp?Ir=area.asp&area=5&texto=416)>. Acesso em: 20 abr. 2015.

MOISÉS, José Álvaro; MENEGUELLO, Rachel. **A Desconfiança Política e os seus Impactos na Qualidade da Democracia**. São Paulo: EDUSP, 2013.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo**: parte geral e parte especial. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

\_\_\_\_\_. **Direito da participação política**: legislativa, administrativa, judicial (fundamentos e técnicas constitucionais da legitimidade). Rio de Janeiro: Renovar, 1992.

\_\_\_\_\_. **Mutações de direito público**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

MOREIRA, João Batista Gomes. **Direito administrativo**: da rigidez autoritária à flexibilidade democrática. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

NOBRE, Marcos. **Choque de Democracia**. Razões da Revolta. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de. As audiências públicas e o processo administrativo brasileiro. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília a. 34 n. 135, jul./set. 1997, p. 271-282.

\_\_\_\_\_; SCHWANKA, Cristiane. A administração consensual como a nova face da administração pública no séc. XXI: fundamentos dogmáticos, formas de expressão e instrumentos de ação. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, jan./dez. 2009, v.104, p. 303-322.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral. **Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento**, de 04 de dezembro de 1986. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/bmestar/dec86.htm>> Acesso em: 10 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/direitos/deconu/textos/integra.htm>> Acesso em: 12 abr. 2015.

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

PEREZ, Marcos Augusto. **A administração pública democrática**: institutos de participação popular na administração pública. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

\_\_\_\_\_. A participação da sociedade na formulação, decisão e execução de políticas públicas. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.) **Políticas públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

PIRES, Valdemir. **Orçamento Público**: abordagem tecnopolítica. São Paulo: Cultura Acadêmica: Universidade Estadual Paulista, Pró-Reitoria de Graduação, 2011.

ROCHA, Roberto. A gestão descentralizada e participativa das políticas públicas no Brasil. **Revista Pós Ciências Sociais**. São Luís, v. 1, n. 11, 2009.

ROLNIK, Raquel. **O lugar da participação popular**. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/paywall/login.shtml?http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/171406-o-lugar-da-participacao-popular.shtml>> Acesso em: 12 jan. 2015.

SANTIN, Janaína Rigo. O princípio da participação no regime jurídico-administrativo brasileiro. **Revista Brasileira de Direito Constitucional (RBDC)**: Revista do Programa de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Direito Constitucional. Escola Superior de Direito Constitucional (ESDC). São Paulo: n. 7, p. 42-72, 2006.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002 (Reinventar a emancipação social para novos manifestos).

\_\_\_\_\_. **Pela mão de Alice**: o social e o político na pós-modernidade. 13 ed. São Paulo: Cortez, 2010.

SANTOS, Gustavo Ferreira. **Quanto mais democracia, melhor**. Disponível em: <<http://www.terrorondonordeste.blogspot.com.br/2014/06/quanto-mais-democracia-melhor.html>> Acesso em: 13 jan. 2015.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 6. ed. São Paulo, SP: Malheiros, 2002a.

\_\_\_\_\_. **Poder constituinte e poder popular**: estudos sobre a constituição. São Paulo: Malheiros, 2002b.

SOARES, Evanna. A audiência pública no processo administrativo. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 7, n. 58, 1 ago. 2002. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/3145>>. Acesso em: 9 mar. 2015.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O local e o global**: limites e desafios da participação cidadã. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2002.