

PRINCÍPIO DA PARTICIPAÇÃO, CONSENSUALISMO E AUDIÊNCIAS PÚBLICAS

PRINCIPLE OF PARTICIPATION, CONSENSUALISM AND PUBLIC HEARINGS

Janaína Rigo Santin^{**}
Vinícius Francisco Toazza^{*}

RESUMO:

O presente artigo apresenta um estudo da participação do cidadão na Administração Pública Brasileira, a qual assumiu maior importância com o advento da Constituição Federal de 1988 que traz, implicitamente, em seu preâmbulo e também no artigo 1º, parágrafo único, a positivação do princípio da participação. Nesse contexto, as Audiências Públicas são uma forma de os indivíduos participarem ativamente das decisões jurídico-políticas estatais, legitimando as decisões da Administração Pública. Consequentemente, a democracia não se torna apenas uma técnica formal de escolha periódica, mas um método de ampla participação dos indivíduos nas decisões futuras de seus governantes. Logo, pretende-se demonstrar o princípio da participação na atividade consensual do Estado, tendo como ideal descentralizar a forma de tomada das decisões por parte da Administração Pública e possibilitar o acesso do cidadão ao processo de formação das tutelas jurídico-políticas. Para tal fim, o artigo analisa o instituto da Audiência Pública.

PALAVRAS-CHAVE: Princípio da Participação; Audiência Pública; Consensualismo.

ABSTRACT:

This paper presents a study of citizen participation in Brazilian public administration, which has assumed greater importance with the advent of the 1988 Constitution, which provides, implicitly, in its preamble and also in Article 1, single paragraph, regulates the principle of participation. In this context, public hearings are a way for individuals to participate actively in making legal and political decision of the state, legitimizing the decisions of the Public Administration. Consequently, democracy becomes not just a periodic formal technique of choice, but a method of broad participation of individuals in the future decisions of their rulers. Therefore, the article intends to explore the principle of consensual participation in the activity of the State, having as an ideal the decentralization of the decision that are made by the Public Administration and enable citizen access to the process of formation of legal and political tutelage. To this end, the article analyzes the Institute of Public Hearing.

KEYWORDS: Principle of Participation; Public Hearing; Consensualism.

INTRODUÇÃO

No Estado Democrático de Direito, os valores democráticos irradiam-se sobre o ordenamento jurídico e sobre as atividades estatais, afirmados pelos métodos de participação cidadã presentes na Constituição Federal da República Brasileira de 1988, que garantem intervenção direta ou indireta da sociedade civil na Administração Pública.

^{**} Pós-doutora pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa (Bolsa CAPES). Doutora em Direito pela Universidade Federal do Paraná. Mestre em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina. Advogada e professora da Faculdade de Direito e do Mestrado em História da Universidade de Passo Fundo. Integrante do grupo de pesquisa no Constituição e Política, na linha de pesquisa: Executivo e Políticas Públicas. E-mail: janainars@upf.br.

^{*} Graduando da Faculdade de Direito da Universidade de Passo Fundo e bolsista de iniciação científica da FAPERGS.

Compreende-se como participação indireta a escolha periódica de representantes para ocupar cargos eletivos na função pública estatal e como direta a participação ativa dos cidadãos na tomada de decisões por meio dos vários institutos validados pela soberania popular.

Nesse sentido, a administração consensual traz um novo paradigma no campo político de definição da tomada de decisões por parte dos governantes, criando-se espaços plurais de penetração da sociedade civil nos mecanismos de formação das tutelas jurídico-políticas, a fim de que os cidadãos possam participar, individual ou coletivamente, das tomadas de decisões que afetam a vida da coletividade. Trata-se da administração consensual, que visa, como principal mecanismo participativo, à audiência dos interessados.

Entretanto, a decisão final é do Poder Público, que ficará o mais próximo possível da síntese extraída do interesse da coletividade, devido à pressão social e ao Controle Social, que representa outra forma de participação.

Assim, o presente artigo analisa o instituto da audiência pública como uma forma de participação da sociedade civil na Administração Pública, utilizando o consensualismo como uma prática de interação entre o administrado e o administrador para a realização do bem comum, mediante uma decisão coesa e com maior aceitação, já que a sociedade contribuiu diretamente para tal.

1 DEMOCRACIA, PARTICIPAÇÃO E SOCIEDADE CIVIL

Nesse século, a concepção de democracia é uma questão fundamental para todos aqueles que se interessam pela construção de uma sociedade livre e justa, baseada numa definição quantitativa. A expressão democracia significa o "governo da maioria", ou o "governo do povo" (ROSENFELD, 1994, p. 7), ou seja, o conhecido "governo do povo, pelo povo e para o povo" (BONAVIDES, 1995, p. 204).

A democracia, que tem origem grega, iniciou-se com a aglomeração do povo em espaços denominados “ágoras” ou “praças públicas”, onde efetivamente ocorriam as reuniões e os encontros. A finalidade era discutir e promover ações políticas que tratavam de interesses da coletividade, por meio das divergências de ideias, as quais se legitimavam pelo voto (ROSENFELD, 1994, p. 8) No mesmo sentido, ALENCAR (1868, p. 36) salienta que "A praça representa o grande recinto da nação [...] Ali discutiam-se todas as questões do Estado [...]".

Atualmente, a democracia é o regime pelo qual o poder político ampara-se na

soberania popular, ou seja, os representantes são eleitos mediante sufrágio universal (BONAVIDES, 1995, p. 126). Logo, o Brasil adotou o regime de governo democrático, previsto na Constituição Federal em seu artigo 1º, *caput*. Também o artigo 60, §4º, II, resguarda o voto direto, secreto, universal e periódico como cláusula pétrea, como “princípio [que] se refere à forma de governo adotada pelo Estado, seja republicano ou monárquico” a fim de que se “reconheça a origem do poder no povo”, na soberania popular, pois constitui-se na parcela dos membros da sociedade aptos a demonstrar a sua vontade política geral (MOREIRA NETTO, 2006, p. 272-273).

Carole Pateman aborda democracia como sendo um método político, uma determinada espécie de disposição institucional para se atingirem decisões políticas, as quais realizam o bem comum. O próprio povo decide questões por meio de pessoas eleitas, as quais, reunidas em assembleia, executarão a vontade deste povo (PATEMAN, 1992, p.12-29).

Faz-se necessária a distinção entre democracia direta e indireta. A primeira é tida como a expressão da vontade do povo por voto direto em cada assunto particular, mas, “num mundo dominado pela amortização social e política e pela ausência de verdadeiros valores coletivos, é considerada como inviável historicamente”. Já a segunda, também denominada representativa, “é a assimilada ao governo de instituições duráveis e de leis igualmente reconhecidas por todos”, consistindo em tornar possível um grupo de cidadão da sociedade isoladamente, dedique-se às tarefas da representatividade política e da gestão (ROSENFELD, 1994, p. 50-70). Por fim, salienta-se a existência da democracia mista, opção do Constituinte de 1988, a qual procura mesclar o instituto da representação com formas diretas de participação da população no processo de tomada das decisões jurídico-políticas como, por exemplo, os institutos presentes no artigo 14 da Constituição Federal de 1988 e as audiências públicas.

Inicialmente, a participação pode ser entendida num sentido semântico como “uma forma ativa de integração de um indivíduo a um grupo” (MOREIRA NETTO, 1992, p. 18), ou seja, a acepção significa fazer parte, tomar parte ou ser parte (BORDENAVE, 1995, p. 22) “de um ato ou processo, de uma atividade pública, de ações coletivas”, e que no fim permita chegar a “um consenso traduzível em decisões no sistema político” (TEIXEIRA, 2002, p. 27). Já na definição juspolítica, a participação consiste na “ação dos indivíduos e dos grupos sociais secundários nos processos decisórios do Estado ou de seus delegados” (MOREIRA NETTO, 2001, p. 12).

Além disso, “a participação objetiva o fortalecimento da sociedade civil, não para que esta participe da vida do Estado, mas para fortalecê-la e evitar as ingerências do Estado”

(GOHN, 2001, p. 15). Com isso, a sociedade civil atua de modo a auxiliar nas decisões para a realização de interesses gerais (MOREIRA NETTO, 2001, p. 20). Ainda nessa mesma linha de pensamento, John Randolph Lucas (1985, c1975, p. 112) assinala que “a participação não só ajuda as pessoas a interpretar o fenômeno do governo como uma forma de ação, e não um mero tipo de acontecimento, mas leva-as a criticar a partir do ponto de vista de agentes, e não de espectadores”.

E isso somente será possível quando ocorrer “a participação como um processo, que significa perceber a interação contínua entre os diversos atores que são ‘partes’, o Estado, outras instituições políticas e a própria sociedade” (TEIXEIRA, 2002, p. 27-28). Logo, “o início de processos participativos está na capacidade de organização da sociedade civil, porque somente assim [essa] adquire vez e voz” (DEMO, 1993, p. 32). Da mesma forma, Teixeira entende que a “participação cidadã [é o] processo complexo e contraditório 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” (TEIXEIRA, 2002, p. 30).

A participação da sociedade civil no exercício do poder concretiza-se na esfera pública, com vistas a influenciar nas atividades estatais. Não se resume aos mecanismos institucionais nem tampouco almeja o exercício do poder, mas, por estar sustentada na sociedade civil, interage com a sociedade política de modo a resguardar os interesses da coletividade (TEIXEIRA, 2002, p. 31). A partir desse entendimento, deduz-se que a participação só será plena¹ quando:

[...] busca aperfeiçoá-lo [o sistema representativo], 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 de projeto de lei, democratização dos partidos [e audiências públicas] (TEIXEIRA, 2002, p. 30-31).

Sendo assim, a participação considera dois elementos na dinâmica política: inicialmente o “fazer parte ou tomar parte, no processo político social, por indivíduos, grupos, organizações que expressam interesses, identidades, valores, que poderiam se situar no campo do particular, mas atuando num espaço de heterogeneidade, diversidade, pluralidade”; e

¹ Entende que “La participación se da en una forma perfecta en una democracia perfecta; es decir, la democracia perfecta es una forma integral de participación directa, en la cual todo el mundo se reúne, discute todos los asuntos públicos, vota entre todo el Pueblo y decide. Esa es la participación directa, total y absoluta, es la llamada democracia perfecta” (GORDILLO, 1973, p. 170).

posteriormente, a “cidadania, no sentido cívico, enfatizando as dimensões de universalidade, generalidade, igualdade de direitos, responsabilidades e deveres” (TEIXEIRA, 2002, p. 32).

Além disso, deve-se ter em vista que:

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

Pateman entende que a participação “é fundamental para o estabelecimento e manutenção do Estado democrático, Estado esse considerado não apenas como um conjunto de instituições representativas, mas aquilo que denomina de sociedade participativa”. E, segundo Rousseau, “a participação acontece na tomada de decisões [e posteriormente se] constitui, como nas teorias do governo representativo, um modo de proteger os interesses privados e de assegurar um bom governo”. Ademais, a autora refere-se à participação como método educativo e, como “resultado de sua participação na tomada de decisões, o indivíduo é ensinado a distinguir entre seus próprios impulsos e desejos, aprendendo ser tanto um cidadão público quanto privado”. Com isso, o indivíduo não sente nenhum conflito entre as esferas públicas e privadas (PATEMAN, 1992, p. 33-39).

E o exercício democrático da participação cidadã tem como desígnio o Estado e a própria sociedade. Assim, a sociedade civil compreende-se como um “uma rede de associações autônomas, com interesses comuns, que devem exercer um controle sobre o Estado, utilizando-se, para isso, de meios não só institucionais como não convencionais”. Torna-se, assim, constituída de movimentos, organizações e associações, dotada de conturbações sociais que trazem reflexos no campo dos particulares, de forma concisa, comunicando-se com a camada política (TEIXEIRA, 2002, p. 41-43).

Entretanto as possibilidades de atuação da sociedade civil são limitadas, pois não ela possui, via de regra, poder de decidir de forma deliberativa, mas tão somente “de tematizar os problemas, questionar atos e decisões, propor alternativas, portanto, influências no processo de tomada de decisão”. Desse modo, a representação política torna-se uma refração dos interesses e anseios da sociedade, por meio de instrumentos da própria sociedade civil, como espaços públicos e ações coletivas, fazendo com que a participação efetive-se em relação aos representantes políticos (TEIXEIRA, 2002, p. 44-45).

Pode ocorrer, também, a alienação dos cidadãos frente à coisa pública, fenômeno que se configura como apatia política, uma forma negativa da participação democrática, já que os

cidadãos retiram-se da esfera pública e se preocupam apenas com seus interesses privados. E, com isso, os titulares dos mandatos sentem-se no direito de atuar pela coletividade e em nome dela, mas sem, necessariamente, fazer refletir em suas decisões o interesse público (ROSENFELD, 1994, p. 72-79). Logo, “a apatia política e a inércia dos cidadãos diante dos assuntos políticos tornam-se um problema estrutural da democracia moderna”, o que acaba com o significado coletivo da ação política e toma o feitio de um ‘negócio’ individual (ROSENFELD, 1994, p. 75).

Então, percebe-se que a participação está estreitamente ligada à democracia, pois é por meio dela que se possibilita a democratização da tomada de decisões, as quais afetarão as vidas dos cidadãos, além de esses influenciarem nas escolhas dos representantes, já que é pela vontade do povo que se valida o processo participativo democrático. A participação é a forma ativa e positiva de os cidadãos garantirem a legitimidade no ciclo do poder. O oposto – a apatia e o desinteresse político –, configura-se pela negativa dos cidadãos de participarem da dimensão decisória.

Cabe ressaltar, também, que o envolvimento dos cidadãos no processo participativo é fundamental para que ocorra a consensualidade, isto é, uma decisão tomada do modo mais unificado possível, com o apoio e o consentimento de grande parte da sociedade civil, já que trará consequências para a vida de todos os cidadãos de determinado Estado e, por isso, necessita de legitimação.

2 PODER LOCAL, GOVERNAÇÃO E CONTROLE SOCIAL

O poder local é o espaço de abrangência no qual o governo exerce sua governação e, em contrapartida, o povo faz o controle social, por meio da participação no processo de formação das tutelas jurídico-políticas, ou seja, “a possibilidade de os cidadãos definirem critérios e parâmetros para orientar a ação pública”. Há a integração da sociedade com a administração pública, tendo como desígnio resolver problemas e necessidades sociais com maior eficiência (TEIXEIRA, 2002, p. 38).

Desse modo, o poder local, como destaca Luciane da Costa Moás, apresenta uma conotação concreta e também abstrata, já que se identifica como o espaço pelo qual se “denota posição estática”, e abstratamente, “onde se desenvolvem as mais diversas relações sociais, sejam elas de cooperação, competição ou conflito” (MOÁS, 2002, p. 30-31).

Ao se fragmentar *local* e *poder*, tem-se o primeiro como sendo “onde reside a capacidade para um grande número de pessoas serem ativamente implicadas na política”, uma

vez que a “política local e a necessidade da democracia local podem ser justificadas pelo fato de que só as instituições locais têm a capacidade, interesse e conhecimento detalhado para acompanhar serviços e tomar decisões em sintonia com as condições locais”. Além disso, cada localidade tem necessidades diversificadas, mas, por meio da democracia local, podem-se combater as desigualdades (MOTA, 2005, p. 33). Assim, “o local não pode ser entendido apenas como espaço físico, pois que o aspecto social também necessita ser situado” (MOÁS, 2002, p. 31). Já o segundo – o poder – define-se como “a energia que move os homens e as sociedades para a realização de seus objetivos” (MOREIRA NETO, 2006, p. 3).

Entretanto, o poder local é mais abrangente que o governo local, pois “penetra no interior do governo local e interfere nas políticas públicas locais”, além de ser visto, após os anos 1990, “como sede político-administrativa do governo municipal, mais especificadamente de suas sedes urbanas – as cidades, e [...] pelas novas formas de participação e organização popular, como formas de mudanças sociais”.

Maria Gohn ressalta que por poder local se entende a “força social organizada como forma de participação da população, na direção do que tem sido denominado *empowerment* ou empoderamento da comunidade” que nada mais é do que a “capacidade de gerar processos de desenvolvimento auto-sustentável com a mediação de agentes externos” (GOHN, 2001, p. 34).

O instrumento básico do poder local é a participação comunitária, que tem valor fundamental, não como um “remédio para todos os males”, mas como mecanismo complementar de outras transformações. Por meio dele, ocorre a “descentralização, do planejamento municipal, dos diversos sistemas de participação das comunidades nas decisões do espaço de vida do cidadão, e que dão corpo ao chamado poder local” – entendido como um “sistema organizado de consensos da sociedade civil num espaço limitado”. Tudo isso tem como consequência mudanças no “sistema de organização da informação” (DAWBOR, 1994, p. 48-74).

Ademais, o poder local é “uma parcela do poder central, dado que o Estado, como estrutura política, pressupõe o relacionamento, a interdependência entre governantes e governados na qual o espaço local está inserido”. Mas, muitas vezes, o local posiciona-se de forma contrária ao poder central, e, mesmo assim, não se pode descurar deste, pois estão correlacionados (MOÁS, 2002, p. 33).

E, nesse sentido, a governação é o ato, o efeito ou o modo de governar independente. Segundo a teoria da governação social e política, elencada por Arlindo Mota, ela “não se limita à interacção entre governo e sociedade, mas ao introduzir o conceito de

governabilidade coloca a governação em termos de um efectivo e legítimo ajustamento às necessidades do governo”, além disso, a governação “como modo alternativo de coordenar atividades colectivas, é o efeito de mudanças sociais profundas” (MOTA, 2005, p. 45-46).

No entendimento de Gohn (2001, p. 37-44), a ação pública estatal não está restrita aos órgãos e instituições estatais, mas incorpora, mediante uma multiplicidade de interações, a relação entre sociedade civil e sociedade política. Assim, a governança traz a ideia de que a capacidade de governar não está atrelada ao aparato institucional, mas sim a uma coalizão entre os diversos atores sociais, devido a fatores como a influência mútua dos que atuam na sociedade, as diretrizes ideológicas e as soluções oferecidas. Logo, a governança local consiste em uma “gestão democrática compartilhada” entre a sociedade civil e os agentes públicos, incumbindo ao Estado mais o papel de coordenar do que ter “funções de produção direta de bem-estar, o controle da vinculação da obtenção de recursos a destinações específicas por via dos mecanismos da democracia representativa”. Isso acaba por gerar a precisão de métodos da democracia participativa e, assim, os atores são abrangidos em uma “teia de discussões” sobre as soluções de dificuldades geradas pela falta de recursos públicos.

Com essa interação da sociedade civil e do Estado, cria-se um palco de teste institucional, misturando a democracia direta com a representativa, o que caracteriza o sistema da democracia deliberativa. Nesse sistema, privilegia-se a participação ativa dos indivíduos na gestão pública, integrando o processo de busca do consenso mediante discussões interativas pela técnica de participação na criação de políticas públicas (GOHN, 2001, p. 42-45).

Como aduz Maria Helena de Castro Santos, a governança “não se restringe, contudo, aos aspectos gerenciais e administrativos do Estado, tampouco ao funcionamento eficaz do aparelho de Estado”, mas se refere a “padrões de articulação e cooperação entre atores sociais e políticos e arranjos institucionais que coordenam e regulam transações dentro e através das fronteiras do sistema econômico”. Vai além de incluir “mecanismos tradicionais de agregação e articulação de interesses”, o que faz com que toda a sociedade esteja englobada (SANTOS, 1997, p. 341-342).

Aliás, a governança é um feito mais vasto que o governo, pois envolve as instituições governamentais, insinuando “os mecanismos formais, de caráter não-governamental, que fazem com que as pessoas e as organizações dentro da sua área de atuação tenham uma conduta determinada” e sendo assim, atendam os interesses e concretizem as exigências (ROSENAU, 2000, p 15-16).

Já que a sociedade exerce o controle social do Estado que é um instrumento

democrático de participação dos cidadãos para exercer o domínio sobre os governantes e o aparato administrativo, de modo que as pessoas “possam tomar e executar decisões de interesse geral da sociedade e que, por isso, todo tipo de participação nesse processo interativo será importante para a vida de todos e de cada um” (MOREIRA NETO, 2006, p. 50).

Desse modo, há duas dimensões básicas da capacidade de controle social: a primeira correspondendo ao “controle que efetivamente caiba a setores da sociedade diretamente sobre os serviços públicos, sejam eles desempenhados por empresas privadas ou pelo próprio Estado”, e a segunda em relação ao “poder de que desfrute da sociedade para interferir nas decisões estatais a respeito dos órgãos reguladores, na sua composição e modelagem” (AGUILLAR, 1999, p. 248).

Aborda-se, assim, uma perspectiva ampliada da soberania popular, já que os cidadãos exercem o poder controlando os mandatos dos governantes de forma constante e não apenas quando elegem seus representantes nas eleições. Tal perspectiva abrange “a correção dos desvios e a responsabilização dos agentes políticos”. Entretanto, seu exercício “requer a organização da sociedade civil, sua estruturação e capacitação para este fim”, nos mais variados ambientes públicos, “tendo como parâmetros não apenas variáveis técnicas, mas também exigências de equidade social e aspectos normativos”, para que as ações estatais sejam fundamentadas na transparência e visibilidade (TEIXEIRA, 2002, p. 39-40).

Contudo, a governação ou governança pode ser um método pelo qual os cidadãos e as instituições, públicas e privadas, resolvem seus problemas, utilizando acordos que satisfaçam os interesses coletivos sem desprezar a busca por resultados eficazes, obtidos mediante a participação cidadã relacionados com a ação do Estado. Logo, governança corresponde a uma ação conjunta do Estado e da sociedade civil, com a finalidade de atingir resultados e soluções que melhor atendam às necessidades comuns.

Já que se raciocina que poder local é a composição de forças, ações e demonstrações organizativas em nível comunitário, municipal ou regional, que colaboram para atender às necessidades, aos interesses e aos anseios dos cidadãos locais, melhorando suas qualidades de vida econômicas, sociais, culturais, políticas etc. E, tendo como fundamento a participação plena e o “empoderamento”, constitui-se numa democracia participativa, plural, capaz de gerar relações de poder mais simétricas e igualitárias. E, assim, o controle social funciona como uma influência sobre o Estado, em que a vontade pública, por meio da participação, torna-se mais evidente e mais eficiente.

3 O PRINCÍPIO DA PARTICIPAÇÃO E O CONSENSUALISMO

O princípio da participação foi inserido de forma implícita na Constituição Federal de 1988, na categoria dos princípios² fundamentais e, por isso, tem suma importância, norteando todo o ordenamento jurídico vigente, especialmente o Direito Administrativo (MOREIRA NETO, 2006, p. 272).

Além disso, em razão de o Estado brasileiro constituir-se em um Estado Democrático de Direito, há a irradiação dos valores democráticos por todo o sistema. Como prevê o artigo 1º da Constituição Federal, em seu parágrafo único, a emanção do poder político soberano do povo pode-se dar por meio indireto (representação) ou direto (pela participação). O poder direto é disciplinado no artigo 14 da Constituição Federal nos institutos do plebiscito – quando o povo é chamado a decidir por meio de votações sobre mudanças a serem introduzidas nas instituições estatais (I), do referendo – quando se submete à apreciação do povo as decisões de seus representantes (II) e da iniciativa popular – quando o povo pleiteia coletivamente seus interesses perante seus representantes (III).

Com isso, aumenta o incentivo de participação dos cidadãos nas “decisões coletivas”, dentre as quais as que estão relacionadas com “seus interesses políticos e, especialmente, administrativos”, o que amplia o termo “cidadania e da responsabilidade pela coisa comum” (MOREIRA NETO, 2006, p. 273).

Além do mais, o princípio da participação, que se designa *tout court* de participação, abrange todas as formas de ação do Estado: legislativas, judiciais e também administrativas (MOREIRA NETO, 2001, p. 21), considerando essa última a abertura para os cidadãos adentrarem na Administração Pública e contribuírem nas tomadas de decisões do Estado (MOREIRA NETO, 2006, p. 66). Pela participação é que se possibilita que a Administração Pública decida conforme os interesses dos seus cidadãos (MOREIRA NETO, 1992, p. 35).

É pela participação administrativa que os administrados se introduzem mais minuciosamente nas decisões do Poder Executivo, porque esse busca ajustar-se com os interesses que legitimam seu poder. Ou seja, a participação “visa principalmente à legitimidade dos atos da Administração Pública, embora, incidentemente, possa servir a seu controle de legalidade”.

² Sobre a evolução dos princípios: “No jusnaturalismo, os princípios eram considerados meras exortações de cunho moral ou político, sendo inaplicáveis imediatamente a um caso concreto, pois careciam de normatividade. Já no positivismo, os princípios foram codificados, porém, eram aplicados como fontes subsidiárias às demais normas, por isso, inferiores. Finalmente, no pós-positivismo, os princípios foram constitucionalizados, e adquiriram caráter supremo, tornando-se um elemento integrador do ordenamento jurídico, que tem como tarefa conferir a este harmonia e unidade” (MARCANTE; TOAZZA, 2010, p. 40-51).

Ademais, a participação apresenta-se em quatro “graus de intensidade participativa do administrado”: a informativa, a executiva, a consultiva e a decisiva. A primeira é o “mínimo que o Estado de Direito deve garantir” aos cidadãos, pois, “trata-se, apenas de dar e de tomar conhecimento: quais as decisões que estão sendo tomadas e por quais motivos”. A segunda passa desde uma “informação, (...) colaboração, até delegações de execução de toda natureza”. Já a terceira configura-se na oitiva dos indivíduos, obrigada ou facultada por lei, na qual estão compreendidas as audiências públicas, debates públicos e etc. E, finalmente, a que compreende maior expressão, e é somente instituída por lei, apresenta-se “desde a simples provocação da Administração, para que leve a tomar uma decisão, até a co-decisão, pelo voto ou pelo veto, seja em audiências públicas, seja em colegiados deliberativos ou (...) outros” (MOREIRA NETO, 1992, p. 76-90).

Ainda, o princípio da participação aparece explicitamente em algumas constituições estaduais, como o caso do Estado do Rio Grande do Sul, cuja Constituição promulgada em 3 de outubro de 1989, positiva-o em seu artigo 19³.

Evidencia-se, assim, a importância desse princípio, já que os indivíduos participam muito mais debatendo do que simplesmente ouvindo como espectadores. As decisões, sendo coletivas, tornam a sociedade mais “unida e coesa”, pois representam a vontade dos indivíduos e dão legitimidade aos atos dos governantes, já que têm maior aceitação (LUCAS, 1985, p. 108-113). Devido a essa tomada coletiva de decisões, tanto pelos cidadãos quanto pelo Estado, nasce o governo por consenso⁴. E esse é o “elemento coadjuvante da formação da vontade administrativa” o qual, por meio dos mais variados instrumentos de participação popular (a coleta de opiniões, o debate público, a *audiência pública* e a assessoria externa), a Administração Pública nutre o diálogo com os administrados, a fim de realizar as negociações de interesses. Porém, a lei assegura a decisão final à Administração, que necessita ser justificada conforme as sugestões levantadas na audiência dos interessados e acaso sejam rejeitadas estas opiniões, devem ser motivadas (MOREIRA NETO, 2006, p. 62-73).

O aumento significativo da participação na Administração Pública vem conjecturar o interesse dos cidadãos em contribuir com a sociedade, instituindo um ambiente comum (consensualidade) entre o público e o privado, no qual será representada a vontade, os

³ Art. 19. A administração pública, direta e indireta de qualquer dos Poderes do Estado e dos municípios, visando à promoção do bem público e à preservação de serviços à comunidade e aos indivíduos que a compõe, observará **os princípios** da legalidade, da moralidade, da impessoalidade, da publicidade, da legitimidade, **da participação**, da razoabilidade, da economicidade, da motivação e o seguinte: (...) III - a administração pública será organizada de modo a aproximar os serviços disponíveis de seus beneficiários ou destinatários; (...).

⁴ O entendimento de consenso “no sentido sociológico é a coincidência de propósitos e no sentido jurídico (...) é a coincidência na manifestação da vontade” (MOREIRA NETO, 2006, p. 316).

interesses e os anseios de toda a sociedade (MOREIRA NETO, 2006, p. 330-331). E é por meio da participação que a consensualidade está alterando o desempenho estatal, seja na administração, na jurisdição ou na legislação. Entretanto, é no espaço da Administração Pública que o consenso está-se mostrando mais receptivo e diversificado como processo de decisão ou de operação, demonstrando sua importância (MOREIRA NETO, 2001, p. 42).

Esse valor da consensualidade na Administração Pública verifica-se no fragmento:

A atividade de consenso-negociação entre Poder Público e particulares, mesmo informal, passa a assumir papel importante no processo de identificação de interesses públicos e privados, tutelados pela Administração. Esta não mais detém exclusividade no estabelecimento do interesse público; a discricionariedade se reduz, atenua-se a prática de imposição unilateral e autoritária de decisões. A Administração volta-se para a coletividade, passando a conhecer melhor os problemas e aspirações da sociedade. A Administração passa a ter atividade de mediação para dirimir e compor conflitos de interesses entre várias partes ou entes e a Administração. Daí decorre um novo modo de agir, não mais centrado sobre o ato como instrumento exclusivo de definição e atendimento do interesse público, mas como atividade aberta à colaboração dos indivíduos. Passa a ter relevo o momento do consenso e da participação (MEDAUAR, 2003, p. 211).

Logo, o Estado, por meio da consensualidade, ultrapassa a incitação do exercício de atividades particulares de importância pública, para a resolução privada dos interesses coletivos, tornando mais eficazes as formas de contraprestação dos serviços públicos (MOREIRA NETO, 2003, p. 153). Com isso, nota-se que

A participação e a consensualidade tornaram-se decisivas para as democracias contemporâneas, pois contribuem para aprimorar a governabilidade (eficiência); propiciam mais freios contra o abuso (legalidade); garantem a atenção a todos os interesses (justiça); proporcionam decisão mais sábia e prudente (legitimidade); desenvolvem a responsabilidade das pessoas (civismo); e tornam os comandos estatais mais aceitáveis e facilmente obedecidos (ordem) (MOREIRA NETO, 2001, p. 41).

O consenso na tomada de decisões administrativas está refletido em alguns institutos jurídicos: plebiscito, referendo, coleta de informações, ouvidor do povo, debate público, assessoria externa ou pelo instituto da audiência pública. Salienta-se: a decisão final é do Poder Público; entretanto, ele deverá orientar sua decisão o mais próximo possível em relação à síntese extraída na audiência do interesse público. Nota-se que ocorre a ampliação da “participação dos interessados na decisão”, o que poderá gerar tanto uma “atuação coadjuvante” como uma “atuação determinante por parte de interessados regularmente habilitados à participação” (MOREIRA NETO, 2006, p. 337-338).

Portanto, o princípio constitucional da participação é o precursor da inserção dos

indivíduos na Administração Pública, bem como uma forma de controle social, pois, pelos institutos participativos e consensuais, dentre eles o da audiência pública, a sociedade civil possibilita que as decisões estatais estejam mais afinadas aos interesses dos cidadãos participantes, aumentando, com isso, a sua legitimidade.

4 AUDIÊNCIAS PÚBLICAS

No Estado Democrático de Direito, a audiência pública é uma das formas de participação e de controle na Administração Pública realizada por seus governados, pois é por meio dela que o indivíduo exerce a cidadania e compartilha a troca de informações com o administrador.

A audiência pública consiste no “mecanismo pelo qual o cidadão participa da tomada de decisões de gestão da coisa pública; por meio dela, busca-se envolver os destinatários de uma decisão governamental no próprio processo decisório”. Além disso, ela “não só tem servido como resposta aos reclamos dos cidadãos como também permitem que as autoridades melhorem a qualidade da gestão pública”, pois, a pressão exercida nos administradores impulsiona-lhes a decidir mais aproximadamente em relação aos interesses dos indivíduos (MAZZILLI, 1999, p. 325-326). Ainda Mazzilli (1999, p. 327) refere que as audiências públicas mostram-se como formas competentes de equacionar os problemas atrelados a interesses difusos e coletivos, como, por exemplo, os relativos ao meio ambiente e ao consumidor. Além disso, demonstram ser competentes no conteúdo de serviços públicos, já que se oportuniza uma discussão maior sobre a forma de execução da Administração Pública, uma vez que fica condicionada à apreciação da coletividade.

Nesse contexto, “parte-se do direito do indivíduo ser ouvido em matéria na qual esteja em jogo seu interesse, seja concreto ou abstrato (*right to a fair hearing*), tido como princípio impostergável da ordem jurídica”, verificando a necessidade da participação cidadã no que se refere a determinações que irão afetar suas vidas. Desse modo, a audiência pública é um instrumento de participação administrativa pelo qual se oportuniza aos indivíduos e à sociedade civil o exercício do seu direito de expor tendências, preferências e opiniões que possam induzir o Poder Público a uma decisão de maior aceitação consensual, já que se preconiza a legitimidade da ação administrativa (MOREIRA NETTO, 1992, p. 128-129).

As audiências públicas proporcionam uma “abertura do processo administrativo” aos cidadãos, desenvolvendo instrumentos da administração consensual, o que apresenta várias vantagens se comparadas às “práticas tradicionais, predominantemente unilaterais e

inquisitoriais, quando não autoritárias, capitalizando para os governantes que delas se vale respeito e popularidade”. A audiência pública agrega vantagens ao processo de formação das tutelas jurídico-políticas, eis que “evidencia sua intenção de produzir a melhor decisão; galvaniza o consenso em reforço da decisão que vier a ser tomada; manifesta o cuidado com a transparência dos processos administrativos; renova permanentemente o diálogo entre agentes eleitos e seus eleitores” (MOREIRA NETTO, 2001, p. 211).

No Direito Comparado, vale analisar o princípio da audiência pública, que consta no direito argentino, pois tem sede constitucional e é fartamente prestigiado. O artigo 63 da Constituição da Cidade Autônoma de Buenos Aires já o privilegia:

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.⁵

Mas, também, verifica-se que as audiências públicas vêm detalhadamente positivadas no dispositivo da Lei nº 6, ditada pela Legislatura da Cidade de Buenos Aires em 05/3/1998, destacando a importância dos cidadãos na contribuição para com a Administração Pública, como se visualiza no presente objeto e nas finalidades dos cinco primeiros artigos:

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 el cual la autoridad responsable de la misma habilita un espacio institucional para que todos aquellos que puedan verse afectados 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 del acto administrativo o normativo que se sancione, de qué manera ha tomado en cuenta las opiniones de la ciudadanía y, en su caso, las razones por las cuales las desestima.

Art. 3º - La omisión de la convocatoria a la Audiencia Pública, cuando ésta sea un imperativo legal, o su no realización por causa imputable al órgano convocante es causal de nulidad del acto que se produzca en consecuencia, quedando abierta la

⁵ Tradução para o português: “ARTIGO 63 - O Poder Legislativo, o Poder Executivo ou as comunidades podem convocar uma audiência pública para discutir assuntos de interesse geral da cidade ou zona, e que deve ser realizada na presença inescusável de funcionários competentes. A convocação é obrigatória quando a iniciativa tem a assinatura de um meio por cento do eleitorado da cidade ou zona em questão. Também é obrigatória antes do tratamento legislativo de projetos de normas de edificação, planejamento urbano, instalações industriais ou comerciais, ou modificação não autorizada ou domínio de bens públicos”.

actuación judicial.

Art. 4º - El incumplimiento del procedimiento estipulado en la presente ley podrá ser causal de anulabilidad del acto, por vía administrativa o judicial.

Art. 5º- Las Audiencias Públicas son temáticas, de requisitoria ciudadana o para designaciones y acuerdos.⁶

Logo, a audiência pública é um instrumento legítimo e transparente, capaz de levar a uma abertura da decisão jurídico-política, oportunizando a todos palpitar e construir a decisão que será adotada no processo de tomada da decisão administrativa ou legislativa. Isso acaba por fazer com que a democracia não seja apenas um artifício eleitoral, mas um modelo de participação ativa dos cidadãos na Administração Pública e que seja capaz de aplinar controvérsias e tomar decisões consensualmente aceitas, por compreender a responsabilidade política, isto é, a legitimidade.

4.1 Audiências Públicas no Procedimento Administrativo Brasileiro

No Brasil, as audiências públicas são utilizadas tanto para o exercício de funções administrativas quanto para subsidiar a atuação da função legislativa (artigo 58, §2º, II, da Constituição da República de 1988), da função judiciária (artigo 9º, §1º, da Lei nº 9.868/1999) e da missão institucional do Ministério Público (artigo 27, parágrafo único, IV, da Lei nº 8.625/1993).

No campo administrativo, as audiências públicas servem para “inúmeros tipos de processos administrativos, desde o estabelecimento de novas limitações de polícia, passando, pelas decisões concernentes a serviços públicos, existentes ou novos, até o estabelecimento de normas e decisões concretas”, seja no modelo econômico, no social ou de fomento público (MOREIRA NETTO, 1992, p. 128). Mas, também, destina-se a resguardar a transparência da

⁶ Tradução para o português: “Art. 1º - Esta Lei regulamenta o Instituto de 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 ser afetados ou tenham um interesse particular expressem sua opinião a respeito dela. O objetivo desta instância é que a autoridade responsável para tomar a decisão acerca das distintas opiniões sobre o tema de forma simultaneamente e em pé de igualdade através do contato direto com os interessados.

Art. 2º - As opiniões expressas durante a audiência pública são de caráter consultivo e não vinculante. Depois de finalizar a audiência, a autoridade responsável pela decisão deve especificar, os fundamentos do ato administrativo ou normativo, que se sanciona, de que forma tomou em conta as opiniões dos cidadãos e, neste caso, as razões pelas quais descarta.

Art. 3º - A omissão de convocar uma audiência pública, quando esta seja uma exigência legal ou não realizada por motivos imputáveis ao órgão convocante, é causa de nulidade do ato que se produz em consequência, assim, deixando em aberto a atuação judicial.

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

Art. 5º - As Audiências Públicas são temáticas, de requisição dos cidadãos ou para designações e acordos.

atividade administrativa, pois, “não se destina a garantir direitos subjetivos de pessoas determinadas, mas a proteger os interesses colocados sob tutela do Estado, objetivamente” (JUSTEN FILHO, 2008, p. 497).

Em se tratando da inserção constitucional, essa traz a audiência pública como um instituto da participação administrativa aberta aos grupos sociais, visando à legitimidade da ação do administrador público. O administrado tem direito de demonstrar seu ponto de vista, suas opiniões, suas ideias e de fazer opções, com a finalidade de contribuir com a melhor escolha para a administração pública, porém com mais formalidade no procedimento. O objetivo é o de produzir uma específica eficácia vinculatória, sendo ela absoluta, obrigando a Administração a atuar de acordo com o resultado do processo, ou sendo relativa, obrigando a Administração a motivar suficientemente uma decisão que contrarie aquele resultado (MOREIRA NETTO, 2001, p. 213). Além disso,

(...) só poderão ser realizadas mediante lei instituidora que lhes defina o processo e a eficácia, até mesmo nos casos em que o legislador constitucional já lhes deu previsão, como são os casos do art. 29, XII, que preconiza a cooperação das associações representativas no planejamento municipal; do art. 194, parágrafo único, VII, que prevê a participação da comunidade na seguridade social; do art. 198, III, que indica a participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis na assistência social; e, implicitamente, do art. 225, caput, ao impor à coletividade o dever de atuar para defender e preservar o meio ambiente. (MOREIRA NETTO, 2001, p. 213-214)

Na previsão infraconstitucional, há poucas previsões legais quanto à realização de audiências públicas. Entretanto nas licitações e nos contratos administrativos, o artigo 39, caput, da Lei nº 8.666/93 obriga à realização das audiências públicas, iniciando o processo licitatório, quando o valor estimado para uma licitação for superior a 100 (cem) vezes o limite previsto no artigo 23, I, c, do mesmo diploma. Nesse caso, a audiência pública é realizada meramente com caráter informativo, já que sua inexistência acarreta a nulidade do processo licitatório.

Também, no âmbito da Administração Pública Federal, a Lei nº 9.784/99 vem impulsionando a evolução do processo administrativo, trazendo como inovação o fim da implementação da função administrativa pelos órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta do Poder Executivo, bem como pelos órgãos do Poder Judiciário e do Poder Legislativo. Isso ocasiona a previsão de participação popular direta na formação dos atos administrativos de grande relevância, nos casos de interesse público, encontrando-se, dentre as formas de participação administrativas, a audiência pública. O artigo 32 da referida lei estabelece que, a critério da autoridade, diante da relevância da questão, poderá ser realizada

audiência pública para debates sobre a matéria do processo antes da tomada de decisão. E o art. 34, determina que o resultado da audiência pública, deverá ser apresentado com indicação do procedimento adotado (MOREIRA NETTO, 2001, p. 214-216).

Ademais, o CONAMA (Conselho Nacional do Meio Ambiente) – órgão consultivo e deliberativo integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente, cuja finalidade é "assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo as diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais e deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida" –, prevê, na Resolução n. 009/87, artigo 2º, caput, que seja processada como audiência pública a providência no caso de impactos ambientais, sempre que for julgada necessária pelo órgão competente para outorga da licença ambiental, ou mediante solicitação de entidade civil, do Ministério Público ou de 50 ou mais cidadãos (CONAMA, 1981).

Em suma, a audiência pública no procedimento administrativo brasileiro é uma realidade em plena afirmação e vem crescendo consideravelmente, principalmente na prática da administração consensual, posto que constrói a motivação das decisões administrativas e se efetiva a ponderação dos interesses dos indivíduos envolvidos, uma vez que esses colaboram no processo administrativo decisório.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Partindo da premissa de que a sociedade civil é a base para o exercício democrático do Princípio Constitucional da Participação, as audiências públicas são o veículo para que essa participação se concretize na esfera da Administração Pública. Há que se referir a apatia política e o desinteresse da sociedade, que são vistos como a forma negativa da participação, já que se configuram pela omissão ou pela desinformação frente aos problemas que devem ser resolvidos pela gestão e sobre os quais os cidadãos têm o direito de contribuir com as suas opiniões para uma decisão mais justa e coesa.

Isso implica no crescimento do modelo de administração consensual, porque institui um ambiente comum (consensualidade) entre o público e o privado, o que faz com que a decisão tenha maior poder de eficácia e maior aceitação social. E assim o é tendo em vista que foi tomada em conjunto com a sociedade civil, oportunizada a todos a discussão para a tomada de decisão que afeta a vida da coletividade. Trata-se de uma importante abertura que se dá às pessoas, por meio do ordenamento jurídico, para que possam manifestar-se e compartilhar informações precisas para a efetivação do ato do administrador; ou seja,

ocorrendo o debate na audiência pública, as opções tornam-se mais claras, o que facilita a escolha do administrador.

Logo, não se pode negar que a pressão exercida pela sociedade, quando lhes é possibilitada a participação no processo de formação das tutelas jurídico-políticas, configura-se importante fator de democratização do poder político. A decisão extraída da síntese dos anseios dos cidadãos para a melhoria da qualidade de vida da população, seja nas mais diversas áreas, como saúde, educação, segurança, saneamento ou relacionadas à economia ou até a infraestrutura da localidade ou microrregião tornam-se mais legítimas e mais assertivas.

Assim, observou-se que as práticas democráticas legitimam ainda mais os atos do administrador público, pois ganham credibilidade, trazem transparência e maior aceitação consensual, e isso, atrelado à participação tanto individual quanto coletiva, transcreve um extrato final pluralista, em que todos puderam colaborar para a tomada de decisão.

Ademais, a consensualidade é a melhor forma de concretizar uma ação ou uma deliberação que afete a vida dos administrados, pois o consenso obtido em audiência pública na tomada de decisões administrativas favorece a otimização da decisão política.

As audiências públicas formam o ponto de ligação entre os interesses dos cidadãos e os atos praticados pelos governantes, propiciando um espaço para contestação, para debate e para expressão de soluções dinâmicas, criativas e plurais, no qual o cidadão passa a ser agente, e não mero espectador. Dessa forma, a própria democracia se fortalece, deixando de ser apenas uma prática periódica eleitoral, mas um modelo de participação ativa dos cidadãos na administração pública e que seja capaz de aplainar controvérsias e tomar decisões consensualmente aceitas, por compreender as responsabilidades políticas e suas necessidades locais.

E, por fim, as audiências públicas também subsidiam a atuação da função legislativa, ocorrendo o que se entende como a inter-relação entre a democracia representativa e a democracia participativa.

REFERÊNCIAS

AGUILLAR, Fernando Herren. **Controle Social de Serviços Públicos**. São Paulo: Max Limonad, 1999.

ALENCAR, José de. **Sistemas Representativos**. Rio de Janeiro: B. L. Garnier, 1868.

BOBBIO, Norberto. **Diccionario de Política**. Vol. 1. Espanha: Siglo Veintiuno Editores, 1981.

_____. **O Futuro da Democracia: Uma defesa das regras do jogo**. 6ªed. Tradução de

Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria do Estado**. 3ªed. São Paulo: Malheiros, 1995.

BORDENAVE, Juan E. Díaz. **O Que é Participação**. 6ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1995.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Conselho Nacional do Meio Ambiente. **Resoluções CONAMA**. Disponível na Internet em <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res>>. Acesso em 17/12/11.

BUENOS AIRES. **Ley nº 6 Audiencia Pública de la Ciudad de Buenos Aires Argentina**. Asociación de Abogados de Buenos Aires. 1998. 5 março de 1998. Disponível em<<http://www.cedom.gov.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley6.html>>. Acesso em 21/12/2011.

BUENOS AIRES. Legislatura. **Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires**. 1996. 1º de outubro 1996. Disponível em<<http://www.cedom.gov.ar/es/legislacion/institucional/constbsas/index3.html#w1>>Acesso em 21/12/2011.

DOWBOR, Ladislau. **O que é Poder Local**. São Paulo: Brasiliense, 1994.

DEMO, Pedro. **Participação é Conquista: Noções de Política Social Participativa**. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 1993.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2001.

GORDILLO, Agustín A. **Planificacion, participacion y libertad: en el proceso de cambio**. Buenos Aires: Ediciones Macchi, 1973.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 12ª ed. São Paulo: Dialética, 2008.

LUCAS, John Randolph. **Democracia e Participação**. Tradução de Cairo Paranhos Rocha. Brasília: Universidade de Brasília, 1985, c1975.

MARCANTE, Sheron; TOAZZA, Vinícius Francisco. **Os princípios na concepção sistêmica do direito contemporâneo**. Revista da Faculdade de Direito da UPF, Passo Fundo, v. 3, p. 40-51, jan./dez. 2010.

Disponível em < http://www.upf.br/direito/images/stories/direito_online_v3_2010.pdf > Acesso em 25/12/11.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **O Inquérito Civil: Investigações do Ministério Público, Compromissos de Ajustamento e Audiências Públicas**. São Paulo: Saraiva, 1999.

MEDAUAR, Odete. **O Direito Administrativo em Evolução**. 2ªed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

MOÁS, Luciane da Costa. **Cidadania e Poder Local**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002.

MOREIRA NETTO, Diogo de Figueiredo. **Mutações do Direito Público**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

_____. **Mutações do Direito Administrativo**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

_____. **Novos Institutos Consensuais da Ação Administrativa**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

_____. **Direito da Participação Política: Legislativa, Administrativa, Judicial:**

(Fundamentos e Técnicas Constitucionais da Legitimidade). Rio de Janeiro: Renovar, 1992.

MOTA, Arlindo. **Governo Local, Participação e Cidadania: O Caso da Área Metropolitana de Lisboa.** 1ªed. Lisboa: Nova Vega, 2005.

PATEMAN, Carole. **Participação e Teoria Democrática.** Tradução de Luiz Paulo Rouanet. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

ROSENAU, James N. **Governança, Ordem e Transformações na Política Mundial.** In: Rosenau, James N. e Czempiel, Ernst, Otto. **Governança sem Governo: Ordem e Transformações na Política Mundial.** Brasília. Unb e São Paul. Imprensa Oficial do Estado, 2000, pp.11-46.

ROSENFELD, Denis L. **O que é Democracia.** 5ªed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

SANTOS, Maria Helena de Castro. **Governabilidade, Governança e Democracia: Criação da Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós-Constituinte.** In: DADOS-Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, volume 40, n. 3, 1997, pp. 335- 376.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O Local e o Global: limites e desafios da participação cidadã.** 3ªed. São Paulo: Cortez, 2002.