

REVISTA DE DIREITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA



ISSN 2595-5667

REVISTA DE DIREITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ANO Nº 07 – VOLUME Nº 01 – EDIÇÃO Nº 03 – Dossiê Temático

ISSN 2595-5667

Editor-Chefe:

Prof. Dr. Emerson Affonso da Costa Moura, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro e
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Brasil

**Rio de
Janeiro, 2022.**

DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988: CONQUISTAS DA CIDADANIA BRASILEIRA NAS POLÍTICAS PÚBLICAS

DEMOCRACY AND PARTICIPATION IN THE 1988 CONSTITUTION: ACHIEVEMENTS OF BRAZILIAN CITIZENSHIP IN PUBLIC POLICIES

Claudia Gurgel ¹

RESUMO: As lutas pela liberdade e pela igualdade revelam ao mundo democrático a necessidade perene de que esses valores estejam presentes nos debates travados, tanto na seara política quanto na vida acadêmica. No processo político, os novos arranjos sociais surgidos historicamente na esteira dos movimentos sociais, e em sintonia com as novas *ondas* da democracia deram nova face ao exercício da cidadania pela participação popular. Nesse contexto, os instrumentos de participação surgiram no cenário institucional para moldar as relações entre o Poder estatal e a sociedade, em especial nas escolhas das políticas públicas. Nos debates acadêmicos, as vertentes participativas e deliberativas se destacam. Na realidade histórica mais recente do Brasil, ao longo dos anos de transição democrática, com arrimo na Constituição brasileira as lutas sociais culminaram em uma série de aberturas à participação social no processo de produção de políticas públicas. Destaca-se o papel das Cidades nessa trajetória.

PALAVRAS-CHAVES: Democracia, participação social, cidadania.

RÉSUMÉ: Les luttes pour la liberté et l'égalité révèlent au monde démocratique la nécessité pérenne qui ces valeurs sont présentes dans les débats verrouillés, à la fois en politique et dans la récolte de milieu universitaire. Dans le processus politique, les nouveaux arrangements sociaux historiquement surgi dans la foulée des mouvements sociaux, et en ligne avec les nouvelles vagues de la démocratie ont donné le nouveau visage à l'exercice de la citoyenneté

¹ Claudia Tannus Gurgel do Amaral. Pós- Doutora e Doutora em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro- UERJ. Linha de Pesquisa: Direito da Cidade. Professora Adjunta e Pesquisadora da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro e do PPGD- UNIRIO. Doutora em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro- UERJ. Linha de Pesquisa: Direito da Cidade.

par la participation populaire. Dans ce contexte, les instruments de participation sont apparus dans le cadre institutionnel de façonner la relation entre le pouvoir de l'Etat et de la société, en particulier dans les choix de politique publique. Dans les débats académiques, les brins participative et de délibération se détachent. Dans la plus récente réalité historique du Brésil, au cours des années de la transition démocratique, comme la force de la Constitution brésilienne, les luttes sociales ont abouti à une série d'ouvertures à la participation sociale dans le processus de production des politiques publiques. Il met en évidence le rôle des villes dans cette trajectoire

MOTS-CLÉS: la démocratie, la participation sociale et la citoyenneté.

“O substantivo da democracia é, portanto, a participação. Quem diz democracia diz, do mesmo passo, máxima presença de povo no governo, porque, sem participação popular, democracia é quimera, é utopia, é ilusão, é retórica, é promessa sem arrimo na realidade, sem raiz na história, sem sentido na doutrina, sem conteúdo nas leis”²

I. Introdução

O presente artigo tem como hipótese verificar se a democracia brasileira ao longo desses anos, a partir de 1988, efetivamente se amoldou à *onda* de uma democracia de proximidade – de início-, para avançar nos dogmas da efetiva democracia participativa. Nessa linha de compreensão, objetiva-se desenvolver um estudo propositivo e investigar se a topografia constitucional da democracia foi capaz de influenciar a legislação posterior ao ponto de expandir a participação dos atores sociais nas escolhas e decisões públicas, em sinergia de cooperação com a Administração Pública. Com base nos dados coletados, objetiva-se realizar um breve levantamento normativo dos temas circunscritos, em especial dos mecanismos de participação na gestão pública.

O trabalho está estruturado em duas partes: na primeira, aborda conceitos e marcos doutrinários sobre participação e cidadania ativa, e democracia por proximidade. Numa

² BONAVIDES, Paulo. **Teoria constitucional da Democracia participativa**. São Paulo, 2ªed :Malheiros, 2003, p.283.

segunda parte, analisa os elementos constitucionais e posteriores avanços na legislação brasileira, que de certa forma influenciaram no amadurecimento das práticas de participação social na gestão pública, com ênfase na participação no âmbito das Cidades. Em etapa final, pontua os instrumentos ou mecanismos brasileiros de participação social na gestão pública com demonstrativos de dados coletados.

Visto por esse prisma, na contemporaneidade, a relação entre sociedade e Estado democrático exige, um aparato administrativo estatal que, além de desempenhar as funções de executor dos fins constitucionalmente delimitados, torne perene a interlocução direta com os cidadãos na gestão pública.

Nessa linha de investigação, pretende-se com o presente trabalho contextualizar a ativa participação social na vertente democrática brasileira a partir de 1988, com ênfase nas Cidades.

II - Primeira Parte – Conceitos e marco teórico.

1. Introdução

As lutas pela liberdade e igualdade revelam ao mundo democrático a necessidade perene de que esses valores estejam presentes nos debates travados, tanto na vida acadêmica quanto política. Dentre tantas reflexões acerca do Estado Democrático de Direito, marcam presença, na primazia desses valores, as que analisam as relações entre e o Poder estatal e a sociedade, em especial atenção à participação cidadã nos debates públicos.

A partir do fortalecimento dos novos arranjos sociais que vieram, historicamente, na esteira dos movimentos sociais e em sintonia com as novas *ondas* da democracia, desde a passagem do Estado Liberal para o Estado Social, os instrumentos estatais canalizadores das realizações dos objetivos públicos passaram a absorver, paulatinamente, a ideia da participação mais ativa do cidadão em temas de interesse comum. Mas, fato é que, diante da falácia do Estado Social - burocrático e centralizador -, e com advento do Estado Democrático Subsidiário - modernamente batizado de Estado Social Democrático e de Direito, entre tantas modificações, pode ser indicativo do incremento do regime, a ampliação dos institutos da

anímica democrática, vale dizer, a participação popular, que alhures há tempos já presentes na dinâmica da vida política, tanto no processo político das escolhas e decisões de Governo, bem como no controle dos atos e da Responsabilidade da Administração Pública pelos mecanismos da transparência – *public and social accountability*.

Entendendo a democracia como forma de governo pelo povo, na definição mais clássica, esse significado, mesmo com o passar dos séculos, não sofreu alteração em sua essência. No entanto, conforme preleciona Noberto Bobbio, na passagem da democracia dos gregos à democracia dos modernos, a alteração se deu não no que diz respeito ao titular do poder político, que sempre será o povo, mas no modo, mais ou menos amplo, de exercer o direito de tomar decisões coletivas.

A história mostra uma vitória do cidadão já ambientado num Estado de Direito consagrador dos direitos fundamentais, bem como a igualdade de todos perante a lei e as limitações das prerrogativas dos governantes. É a era da liberdade de pensar, das escolhas políticas, das associações e da fé religiosa, todos consagradas no Texto Fundamental.³

Nesse ambiente, adveio uma nova *onda* da democracia a partir da metade do século XX; uma nova tendência ou terceira forma de democracia começou a despontar no centro das democracias modernas: a democracia participativa, na qual se pôde verificar uma aproximação da democracia representativa com a antiga democracia direta. Nessa onda, é possível identificar instrumentos que possibilitam uma maior proximidade popular com o governante, de forma direta, em assuntos de relevo na vida política da sociedade. Pontua-se por excelência a elaboração, execução e controle das políticas públicas. Nesse modelo de gestão, a sociedade civil não fica cingida apenas a eleger representantes, mas, sim, a participar ativamente nas transformações sociais quando da tomada de decisões públicas.

Nos arranjos sociais coletivos, os discursos travados que visam ao consenso acontecem nas esferas públicas criadas ao longo das últimas décadas, e que formam os novos espaços públicos de debates entre Poder público e sociedade, além das tradicionais arenas legislativas. Esses novos espaços de atração coletiva elevam o tom da participação em temas

³ BOBBIO, Noberto. **Liberalismo e Democracia**, São Paulo:Brasiliense, 1990,p.37.

que interessam diretamente a todos da coletividade. Deixa de ser uma retórica *populesca* de época de eleição para se fincar como *modus operandi* da democracia.

Há pelo menos algumas décadas, vozes ainda resistem ao tempo afirmando que a democracia representativa está em crise, necessitando de novos modelos políticos para substituí-la, vez que a representação política, por si só, não mais se coaduna com os modernos arranjos sociais. Decerto que este discurso é, pelo menos, tão antigo, quanto à própria representação política e os princípios que nortearam a construção dos governos representativos desde o século XVIII.⁴

Todavia, a sociedade civil moderna, com forte conscientização democrática, em razão de suas conquistas políticas históricas, passou a exigir mudanças na estrutura dos governos representativos, impondo uma maior participação nas questões públicas. Essa tendência, que para muitos era indicativo de crise do sistema político, foi na verdade uma manifestação na crença aos novos arranjos sociais, vistos como importantes instrumentos à implantação de significativas mudanças nos alicerces democráticos.

A situação foi analisada por Boaventura de Sousa Santos que descreve como a “dupla patologia das democracias liberais” na qual – por um lado – é uma patologia da representação, na medida em que os cidadãos estão cada vez mais distantes da vida política e dos eleitos (que por vezes nem os conhecem) e – por outro lado – representa uma patologia da participação, que se prende com uma ideia cada vez mais comum de que “não vale a pena participar”, pois os cidadãos “sentem-se demasiado pequenos” para enfrentar os grandes interesses e as dinâmicas políticas e econômicas que dominam a sociedade, e não confiam nas promessas dos representantes institucionais.⁵

Nesta linha, parte-se do pressuposto que no século XXI a democracia representativa não mais atende à concretização, em sua concepção maior, do princípio democrático. Necessário evoluir, com um olhar atento às novas ondas da democracia e verificar se, em suas bases, tal princípio encontrará sólidas raízes para efetivação.

⁴Ibidem,p.32.

⁵ SANTOS, B. de Sousa (2008), “Síntese Final”, in Dias, N. (Org.) Actas do I Encontro Nacional sobre Orçamento Participativo: Associação In Loco e Câmara Municipal de São Brás de Alportel, Camarate.PT. Disponível: http://www.agora-parl.org/sites/default/files/actas1_encontro_n_acional_op.pdf. Acesso jul.2016.

Em virtude dessas considerações, os modernos estudos de da teoria do Estado vêm apontando a democracia, como um direito fundamental de quarta dimensão. Na esfera da normatividade jurídica, passa a ser considerada uma das espécies de direito fundamental do cidadão, como os direitos à informação e o pluralismo, todos num segmento das demais dimensões do direito fundamental, como: a primeira dimensão (direitos individuais), a segunda (direitos econômicos, sociais e culturais) e a de terceira dimensão, (aqueles direitos voltados à paz, à tecnologia, ao desenvolvimento, ao consumidor, à qualidade de vida e à liberdade de informação).⁶

Sem embargo, na contemporaneidade, o Estado democrático constrói suas bases na tarefa revolucionária da soberania popular, impondo uma verdadeira reviravolta da concepção e eficácia dos ideais de participação ativa da sociedade nas escolhas públicas. Não deixa de lado a representação clássica da vontade do povo por meio dos representantes eleitos pelo voto universal, mecanismo esse que constitui estágio de evolução do Estado Democrático, mas não o seu completo desenvolvimento. Avançam os Estados democráticos para o incremento e amadurecimento dos debates pelas deliberações públicas no ideário de participação ativa para construção e execução, ^{vs} de políticas públicas na ordem social.

1.2. Classificação doutrinária da Participação social na Gestão Pública.

Ponto que merece atenção no estudo do tema “participação” é o que envolve a terminologia que se emprega. Nesse sentido, participação pública, é um termo de maior amplitude, em regra empregado em processos que pouco mais são informativos e consultivos do que propriamente participativos, pelos quais a Administração Pública informa à população sobre questões que pretende dar cabo, decididas no âmbito dos gabinetes; ou realiza consultas públicas sobre questões pontuais.

Consequente, esses processos, que malgrado sejam de extrema valia às práticas democráticas, não são significativamente participativos, vez que a participação é limitada, não

⁶BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10ª ed., São Paulo: Malheiros, 1996, p. 275,278.

havendo uma atuação direta da sociedade a permitir uma percepção da realidade e dos problemas em ações conjuntas com o Poder público na solução das demandas. Diferente é a noção de participação cidadã em sentido estrito. Nesta há um grau mais elevado do desenvolvimento político, onde a forma dita objetiva, semidireta ou direta de participação se coloca ao lado do Poder Público nas escolhas públicas. Em outras palavras, a verdadeira participação está presente nas escolhas públicas de forma deliberativa – vinculativa, vale dizer, há uma aderência da vontade direta social participativa às decisões públicas envolvidas nas questões postas ao debate público.

Por essas passagens conceituais, diferentes espaços públicos foram sendo construídos para inserir o cidadão diretamente nos debates de questões afeitas aos interesses sociais, e que a cabo, de forma ampla ou estrita tendem a tornar eficaz a tutela dos direitos humanos fundamentais.

Em boa hora, chama atenção Boaventura de Souza Santos, ao afirmar que os processos de globalização, por serem hegemônicos, têm provocado a intensificação da exclusão social e da marginalização de grande parcela da população. Mas esses processos estão sendo enfrentados por resistências na iniciativa de bases, inovações comunitárias e movimentos populares que procuram reagir à exclusão social, e cita como exemplo a experiência do Orçamento Participativo, que é vista pelo autor como uma iniciativa urbana orientada para redistribuir os recursos da cidade a favor dos grupos sociais mais vulneráveis. O sociólogo português aponta três efeitos da democracia participativa: 1) fortalecimento pela demodiversidade, com a ampliação da deliberação pública e da intensificação da participação; 2) fortalecimento da articulação contra-hegemônica entre o local e o global; e 3) ampliação do experimentalismo democrático, no sentido de que as práticas bem sucedidas de participação originam-se em gramáticas sociais, “nas quais o formato da participação foi sendo adquirido experimentalmente”.⁷

A tipologia da participação popular na gestão pública, no âmbito da Administração, mereceu da doutrina uma atenção especial e em consequência valiosas classificações.

⁷ SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 373-418.

Numa análise sobre o tema, Paulo Modesto sintetiza as tipologias dessa participação mais afinadas com o desenho institucional brasileiro, conforme se demonstra:⁸

1) quanto à eficácia de sua ação:

- a) vinculante-decisória** (ex. co-gestão); **vinculante-condicionadora** (ex. conselhos administrativos, que limitam discricionariedade da autoridade superior, exigindo motivação extensa em pronunciamentos divergentes);
(b) não vinculante (ex. conselhos meramente consultivos);

2) quanto à matéria e a estrutura de sua intervenção pode ser:

- (a) consultiva- individual** (ex. colaboração especializada), **consultiva-colegial** (ex. conselhos consultivos); **consultiva-coletiva** (ex. audiências públicas),
(b) executiva-co-gestão (ex. conselho de gestão), **executiva- autônoma** (ex. organizações sociais, ongs, entidades de utilidade pública).

Sob o prisma da cidadania, numa análise da evolução do conceito, podem ser apontadas três etapas: inicia sua trajetória na civilização Greco-romana, passando pela cidadania individualista do Estado liberal, e a mais recente de nossa era - a nova cidadania no Estado social residida na noção “em fazer com que o povo se torne parte principal do processo de seu desenvolvimento e promoção: é a ideia de participação”.⁹

Essa participação há de instaurar-se em cinco níveis: (i) na distribuição dos bens, materiais e imateriais, indispensáveis a uma existência socialmente digna, (ii) na proteção dos interesses difusos ou transindividuais, (iii) no controle do poder político, (iv) na administração da coisa pública e (v) na proteção dos interesses transnacionais. No que tange à participação popular na administração da coisa pública, adverte o autor que “o princípio da participação popular permite evitar extremos, introduzindo uma linha de ação mais democrática na administração da coisa pública”.¹⁰

⁸ MODESTO, Paulo. Participação popular na administração pública. Mecanismos de operacionalização. , Teresina, ano 7, n. 54, 1 fev. 2002. Disponível: <http://jus.com.br/artigos/2586>. Acesso em: 21 jul. 2014.p,2-4.

⁹ COMPARATO, Fábio Konder. **A nova cidadania**. In Direito público: estudos e pareceres, São Paulo: Saraiva, 1996. p. 10.

¹⁰ *Ibidem*. p, 19.

Na busca por diminuir a amplitude das sociedades elusivas no ideário de sociedades mais participativas e inclusivas, mais cedo ou mais tarde os cidadãos são confrontados com a evidência de que no cotidiano a interdependência faz parte da vida social, é como aponta Bauman - onde a *solidariedade do destino não é uma questão de escolha*. Escolher o destino comum das questões mais significativas para vida social gera uma solidariedade de ações e de pensamentos- a razão pública solidária.¹¹

Com essas linhas iniciais traçadas, passa-se à análise da estrutura Constitucional e na evolução legislativa pós 1988.

III - Segunda Parte - A arquitetura Constitucional brasileira e evolução legislativa.

2. Considerações acerca da integração das instituições participativas ao ciclo de gestão das políticas públicas no Brasil:

Na realidade histórica mais recente do Brasil, pelos anos de transição democrática, as lutas sociais culminaram em uma série de aberturas de núcleos de participação social no processo de produção de políticas públicas. As conquistas políticas e democráticas auxiliaram a construção de um novo padrão de cidadania pela Constituição da República de 1988, que ampliou sobremaneira a participação social na esfera pública, de tal forma que no passar das últimas décadas foi possível observar um aperfeiçoamento nas relações entre a poder público e sociedade. Em um ambiente no qual a democratização se fez presente tanto nas instituições políticas como administrativas, impondo novas bases à participação cidadã.

A partir do arranjo constitucional, deu-se início às transformações institucionais. Alinhado o princípio da democracia semidireta e participativa com a clássica democracia representativa, ambas estão cunhadas, *de prima facie*, no parágrafo único do artigo primeiro da Carta. Assim, reformularam-se os contornos jurídicos e políticos da relação entre Estado e

¹¹ BAUMAN, Zygmunt. **A sociedade sitiada**, Lisboa: Instituto Piaget, 2002.p,13e 26-27.

sociedade. “A expectativa girava e ainda gira em torno da premissa: onde há a participação social efetiva, as ações do poder público são mais legítimas”.¹²

Topograficamente a cidadania brasileira ganha status constitucional de fundamento do Estado, ao lado dentre outros, da dignidade do cidadão - corolário de um mínimo existencial - e dos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, todos embalados pelos valores de liberdade e justiça, fazendo com que o seu exercício ultrapasse a fronteira simplista de condição política do exercício do voto, como predominou nas décadas anteriores. Assim, como ponto de partida, o parágrafo único do artigo primeiro, do Texto, a saber:

(...)Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos **ou diretamente, nos termos desta Constituição.***(grifo nosso).*¹³

Com base nesse dispositivo, e entendido como um dos fundantes do Estado brasileiro, por todo o Texto são identificados, além dos tradicionais mecanismos de participação semi direta - plebiscito, referendo e iniciativa popular - (art. 14 CRFB), vários dispositivos alinhados ao parágrafo acima descrito, vindo a fortalecer os dogmas da participação ativa social tanto na gestão pública como em outras áreas. Tabela abaixo corrobora com essa tese.

Constituição da República Federativa do Brasil e Emendas¹⁴

Tema	Conteúdo
Dos Direitos Sociais	Art. 8º É livre a associação profissional ou sindical, observado o seguinte: VI - é obrigatória a participação dos sindicatos nas negociações coletivas de trabalho; (...) 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.

¹² PIRES, Roberto (coordenador). **Considerações sobre a integração das instituições participativas ao ciclo de gestão de políticas públicas:** subsídios à formulação de um sistema de participação. Nota Técnica. n.3Brasília: IPEA,2012..p,7.

¹³ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

¹⁴ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

<p>Competência dos Municípios (Direitos e Deveres)</p>	<p>art.29. O Município rege-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: <i>XII- cooperação das associações representativas no planejamento municipal.</i></p>
<p>Poder Legislativo</p>	<p>art. 58. O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação. parágrafo 2º. II - adoção nominal pelas comissões do Congresso Nacional, nas matérias de sua competência, de <i>audiências públicas com entidades da sociedade civil.</i></p>
<p>Da Política Agrícola e Fundiária e</p>	<p>Art. 187. A política agrícola será planejada e executada na forma da lei, com a <i>participação efetiva do setor de produção, envolvendo produtores e trabalhadores rurais....</i></p>
<p>Seguridade Social Saúde e Assistência Social</p>	<p>art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. parágrafo único(...) <i>VII –Participação da comunidade nas decisões sobre a seguridade social</i> 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: <i>III – participação da comunidade nas ações e serviços públicos de saúde;</i> art. 204 As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes: <i>II - a participação da população através de organizações representativas na formulação de políticas de assistência social.</i></p>
<p>Educação</p>	<p>Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: <i>VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei;</i></p>
<p>Participação no Sistema Nacional de Cultura</p>	<p>Art. 216-A. O Sistema Nacional de Cultura, organizado em regime de colaboração, de forma descentralizada e <i>participativa</i>, institui <i>um processo de gestão e promoção conjunta de políticas públicas de cultura, democráticas e permanentes</i>, pactuadas entre os entes da Federação e a sociedade, tendo por objetivo promover o desenvolvimento humano, social e econômico com pleno exercício dos direitos culturais. (EC nº 71, de 2012). § 1º O Sistema Nacional de Cultura fundamenta-se na política nacional de cultura e nas suas diretrizes, estabelecidas no Plano Nacional de Cultura, e rege-se pelos seguintes princípios. <i>X - democratização dos processos decisórios com participação e controle social (EC nº 71, de 2012).</i></p>

Meio Ambiente	art. 225(caput)- implicitamente impõe à sociedade o dever de atuar para defender e preservar o meio ambiente.
Da Família, Criança, do Adolescente, do Jovem e do Idoso (Redação dada Pela Emenda Constitucional nº 65, de 2010)	Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária,(.....) <u>(Redação dada Pela Emenda Constitucional nº 65, de 2010)</u> § 1º O Estado promoverá programas de assistência integral à saúde da criança, do adolescente e do jovem, admitida a participação de entidades não governamentais, mediante políticas específicas e obedecendo aos seguintes preceitos: <u>(EC nº 65, de 2010)</u> (...) Art. 230. A família, a sociedade e o Estado têm o dever de amparar as pessoas idosas, assegurando sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade e bem-estar e garantindo-lhes o direito à vida.<i>(grifo nosso)</i>

Fonte. Constituição.http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

Após a análise dos dispositivos constitucionais, pode-se depreender que o Constituinte de 1988 não ficou ao largo das questões acerca da vontade e participação ativa, que, alhures, já estavam consolidadas em muitos exemplos de Estados democráticos. Ao contrário, encorajou o crescimento dos elos da cidadania pró ativa nas escolhas públicas.

Por vez, rompeu-se com a tradicional e pura democracia representativa para uma *nova onda democrática brasileira*, aliando participação popular direta à representação.

Nesta senda, com fundamento no paradigma constitucional, a participação e os mecanismos vieram positivados em legislações posteriores específicas em matérias que demandam a presença de ferramentas de participação social. Demonstram, igualmente, que podem conviver em harmonia, na tomada das principais decisões públicas, os representantes eleitos e a vontade popular direta e necessária para legitimar as decisões políticas. Podem ser citados como exemplo, a lei 8.666/93. (Licitações e Contratos administrativos); lei 6.938/81 (Conselho Nacional do Meio Ambiente); lei 8.080/90 (Promoção, proteção e recuperação da saúde); lei 8.069/90 (Estatuto da Criança e do Adolescente); lei nº 8.842/1994(estatuto do Idoso);lei 8.742/93 (Organização da Assistência Social); lei 9.074/95(Concessões e Permissões de Serviços Públicos); lei 9.784/99(Processo Administrativo no âmbito federal) e

LC 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal (alterada pela LC 131/2009), e a lei nº 13.089/2015 (Estatuto da Metrópole).

No âmbito da legislação, não se duvida que o destaque ficasse por conta da Lei 10.257/01- Estatuto da Cidade, que ao traçar as norma gerais para uma boa gestão municipal, inovou ao estruturar o capítulo IV intitulado “Da Gestão Democrática da Cidade” no qual estão elencados os principais instrumentos fomentadores da participação ativa nos assuntos de interesse local.

IV- Um legislador pró-participativo - Por uma gestão democrática nas cidades.

Em fiel sintonia com as diretrizes constitucionais, em especial os artigos 182 e 183, nas últimas décadas ganhou destaque, e vem se aperfeiçoando a cada passagem do tempo, o ramo seletivo do direito denominado direito urbanístico. Será no nível local de Poder onde, no passar dos anos, desde 1988, que as experiências de participação e controle da gestão pública mais se destacaram, não só pelos instrumentos criados, mas muito em especial em razão da topografia constitucional municipal, e ainda, pela legislação posterior. *Direito à Cidade* pode ser entendido como expressão jurídica de amplo alcance, englobando temas e ramos do direito que se debruçarem sobre os desafios que emergem do desenvolvimento urbano.

As preocupações com o planejamento e desenvolvimento do espaço urbano, fundando numa legislação específica, que pudesse regular os avanços na melhoria da vida e do convívio social, levaram a cabo a criação de uma legislação de aplicação a todos os municípios brasileiros. Essa adveio em 2001, denominada de Estatuto da Cidade - lei n.10257. Desde então o administrador municipal se vê na obrigação legal de organizar e pautar suas ações, seguindo as diretrizes gerais legais que direcionam a administração da cidade no ideário de uma gestão eficiente, democrática e inclusiva, a garantir o direito que as cidades sejam sustentáveis.¹⁵

¹⁵ Lei art. 10257 de 2001 “art.2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

Fortalecendo esse paradigma inicial, o Estatuto da Cidade orienta que a gestão da cidade seja a mais democrática possível, conforme preceitua o seu Capítulo IV, intitulado- *Da Gestão Democrática da Cidade*. Esse capítulo indica princípios e instrumentos que orientarão o administrador local na condução participativa e transparente da governança municipal. Nessa toada, o art. 43, estabelece que para garantir a gestão democrática, tanto administrativa como orçamentária, deverão ser utilizados os seguintes instrumentos: *órgãos colegiados de política urbana; debates, audiências e consultas públicas; conferências sobre assuntos de interesse urbano; iniciativa popular de projetos de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano e planejamento orçamentário participativo* ¹⁶

Cabe ainda lembrar que na dinâmica da participação, os mecanismos podem ser classificados como simples- ¹⁷ as Ouvidorias, Mesas de Diálogo, Reuniões em associações de moradores e outros afins - até os mais complexos, como as Conferências (municipais, estaduais e nacionais), os Conselhos Nacionais, Conselhos Gestores municipais e estaduais de políticas públicas (CGMPPS), as Audiências Públicas e o Orçamento Participativo.

A partir desse marco legislativo, com a implantação das diretrizes de governança democrática, foi possível, em âmbito municipal, a efetivação de um controle social direto e

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

(...) XIII – 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;”

¹⁶ Art. 44. No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4º desta Lei incluirá **a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual**, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.

Art. 4º Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:

I – planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;

II – planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões;

III – planejamento municipal, em especial:

(...)

d) plano plurianual;

e) diretrizes orçamentárias e orçamento anual;

f) gestão orçamentária participativa; (grifo nosso).

eficaz na condução das questões de extrema importância para a dinâmica da vida urbana. Com a adoção de importantes instrumentos de participação social, toma para si os municípios tarefas de relevo no cenário federativo, tanto na elaboração e implementação de políticas públicas voltadas à satisfação das necessidades locais, como na condução e controle das despesas públicas, via a construção do orçamento público sensível à participação.

Indubitavelmente a criação e fomento dos espaços públicos para debates sobre a gestão pública municipal, por ser o poder político mais perto do cidadão, eleva a cidadania ativa organizada ao nível mais alto de participação, e como resultado, dentre tantos, uma melhor adequação e racionalização das metas e recursos por parte do poder público. Como reflexo, haverá uma natural inclinação à canalização dos investimentos em projetos voltados aos temas mais urgentes de solução, bem como a outros problemáticos, levantados pelos municípios nos debates transcorridos nas arenas públicas instituídas.

A agenda dos governos democráticos, em sua maioria, é ancorada nas políticas públicas. Essas definidas como conjuntos de programas, ações e atividades desenvolvidas pelo Governo, e são correlatas a certos direitos assegurados constitucionalmente ou que se afirmam graças ao reconhecimento por parte da sociedade e/ou pelos poderes públicos. Enquanto novos direitos, formam “um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas”¹⁷

V - As ferramentas participativas: uma visão geral.

Na realidade brasileira, o município ganhou destaque na formulação das políticas públicas setoriais. Sua competência arquitetada foi recheada de atribuições de fomento em questões sociais. O escopo traçado pela cultura constitucional e legislativa pós 1988, a participação da sociedade na formulação, acompanhamento e avaliação das políticas públicas em alguns casos veio assegurada na legislação, a exemplo nos casos da saúde e educação, momento em que a sociedade participa ativamente mediante os Conselhos, audiências

¹⁷ MED.apud,Christian Luiz da Silva (org.). **Políticas Públicas e desenvolvimento local.**,Petrópolis:Vozes. 2012, p.17.

públicas, encontros e conferências setoriais e conselhos orçamentários. O orçamento participativo – OP-, adotado em muitas cidades brasileiras é exemplo por excelência de ferramentas de participação e de *accountability social*.

Em sede de orçamento participativo, entendido esse como instrumento financeiro canalizador das demandas sociais votadas em arenas públicas, seu desenvolvimento fortalece não só a participação como a *accountability social*, em uma governança de cooperação e coadministração. Compondo o quadro dos mecanismos de participação que se destacam os Orçamentos Participativos- OP - se apresentam como um experimento genuinamente brasileiro, nascido dos arranjos sociais e movimentos populares pelo Brasil nas décadas de 70 que se intensificaram nos anos 80 do século passado.

A experiência pioneira se deu em de Porto Alegre 1989. Segundo Avritzer, na experiência brasileira, o orçamento participativo é uma política participativa local, que responde às demandas dos setores da população urbana organizada e dentre os objetivos a ser almejado está a de uma distribuição mais justa do erário. O OP como instrumento inclusivo tem por dinâmica reunir atores sociais, membros de associações de bairro, e cidadãos comuns em um processo de negociação e deliberação com o Estado, tanto nas funções executivas como na legislativa.¹⁸

Assim, o OP fruto das experiências locais, vem ao longo dos anos firmando-se como um importante instrumento de controle social na definição dos destinos da cidade. Na sua dinâmica, a população pode decidir as prioridades de investimentos em obras e serviços a serem realizados a cada ano, com os recursos provenientes de parcela do orçamento anual municipal. Como proposta radicalmente democrática, visa o resgate da cidadania em termos de participação nas escolhas públicas, sendo um canal direto de diálogo com o administrador público. Nessa experiência de cogestão da cidade, a criação de uma esfera pública não estatal se faz necessária, tomando como base uma participação geral de todos os cidadãos que autorregulam o processo, visando, dentre outros objetivos, um controle social sobre o destino e alocação das receitas públicas em total transparência administrativa.

¹⁸ AVRITZER,Leonardo. **Limites e potencialidades da expansão democrática no Brasil**. Ciclo de seminários -Fórum Social Brasileiro.Belo Horizonte:Ibase, 2003,p.17

Por esse quadro, não se pode olvidar que o OP foi desde a sua fundação um importante instrumento de reivindicações dos movimentos comunitários, ainda que a sua concepção de governo não fosse toda ela, nos seus primórdios, dirigida a uma gama significativa de atores sociais como hoje alcança, mas após tantos anos, depois de sua primeira experiência na cidade de Porto Alegre/1989, esse quadro sofreu profundas transformações, ampliando sua atuação ao ponto de também poder, em tempos atuais, entender o OP como uma estrutura de oportunidade para que os cidadãos se reúnam e debatam em uma esfera pública não só problemas locais, mas também discutam política num sentido mais amplo.

Na expansão nacional, conforme demonstram os quadros abaixo, as cinco regiões do País possuem práticas do OP.¹⁹

Distribuição regional das experiências de orçamento participativo nos municípios Percentual •				
REGIÃO	1997-2000	2001-2004	2005-2008	2010 ²⁰
Norte	2,5%	5,5%	8,5%	4%
Nordeste	4,2%	22,6%	22,4%	24%
Sul	39,2%	22,3%	21,9%	23%
Sudeste	41,7%	45,2%	41,3%	46%
Centro-Oeste	2,5%	4%	6,0%	3%

••Fonte: Rede Brasileira de OP

Distribuição quantitativa regional das experiências de orçamento participativo nos Municípios - 2012	
REGIÃO	Número de municípios que adotam OP
Norte	14 municípios
Nordeste	79 municípios
Sul	100 municípios
Sudeste	151 municípios
Centro-Oeste	09 municípios
Total	353 municípios

••Fonte: Rede Brasileira de OP

¹⁹ Pesquisas quantitativa e qualitativa da Rede Brasileira de OP http://www.redeopbrasil.com.br/home/index.php?option=com_content&view=article&id=138:pesquisas-quantitativa-e-qualitativa-da-rede-brasileira-de-op&catid=25:the-project&Itemid=37

²⁰ Toma-se como base o número de municípios pelos dados do IBGE censo 2010.

Em sua fase de internacionalização²¹ as experiências genuinamente brasileiras dos OPs tornaram-se referencia para muitos países democráticos. Com a observância de critérios conforme a idiossincrasia de cada país, em dados mais recentes publicados, havia pelo o mundo em 2012, entre 1269 a 2778 orçamentos participativos operando. Este é o resultado de um desenvolvimento muito rápido: dez anos antes, havia menos de uma centena de experiências de orçamento participativo na Europa e hoje estão entre 474 e 1317, onde Portugal, Espanha e Alemanha aparecem como os países que desde o início dos anos 2000 vêm dando visibilidade no desenvolvimento e aprimoramento desse modelo de participação.

²² Atualmente na Europa o OP de Paris se destaca pelo vultoso orçamento destinado- cerca de 100 milhões de euros.

Após esse período e com o reconhecimento por organismos internacionais e agências multilaterais de financiamento, como Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e do Banco Mundial (BIRD) como “boas práticas de controle dos gastos públicos”, as experiências dos OPs brasileiros ganharam reconhecimento e visibilidade internacional.

Na sua investigação, em 2014, o Instituto Nexus indica avaliados entre 1269 e 2778 o Orçamento Participativo no mundo. Esses números refletem experiências muito diferentes de um país e continente para outro. Consulta sobre o orçamento através de modelos que se concentram em uma área, ser reduzido para trabalhar com instituições locais ou, pelo contrário, aberto a parceiros privados. Não é um modelo normalizado.

²¹ Vale aqui mencionar que a experiência brasileira do OP *ganhou mundo* a partir da década dedos anos de 1990, sendo o paradigma para tantos países que cultivam a participação social pelo orçamento Participativo. Um dos fatores expressivos na internacionalização do experimento brasileiro se deu em 1996 a Conferência de Istambul, Habitat II da ONU, ou Cúpula das Cidades, reconheceu o Orçamento Participativo como "Prática Bem Sucedida de Gestão Local". O Orçamento Participativo de Porto Alegre (PO) tornou-se assim uma referência para o mundo. A ONU considerou a experiência de PO como uma das 40 melhores práticas de gestão pública urbana no mundo. Por sua vez, o Banco Mundial também na mesma ocasião reconhece o processo de participação popular de Porto Alegre como exemplo bem-sucedido de ação conjunta entre Governo e sociedade civil.

²² SINTOMER, Yves.;HERZBERG Carsten.;RÖCKE, Anja., em colaboração com ALLEGRETTI, Giovanni. **Esperança democrática: 25 anos de orçamento participativo pelo mundo**. Coordenador Nelson Dias, São Brás de Aportel, Portugal: Associação In Loco, 2012.p.33

Nelson Dias²³ descreve cinco fases na história do orçamento participativo:

1. 1989-1997: a experiência de Porto Alegre, no Brasil e Montevideu, Uruguai (30 experimentos)
2. 1997-2000: a expansão do Brasil (140 cidades com diferenças)
3. 2000-2007: a expansão no mundo, com o sucesso dos Fóruns Sociais Mundiais (América Latina, Europa)
4. 2007-2010: desenvolvimento de redes nacionais e internacionais (Brasil, Colômbia, Argentina, Espanha, Grã-Bretanha) e as primeiras leis nacionais voto fazendo orçamentos participativos necessários.
5. 2010-2015: integração da BP nos mecanismos de participação mais ampla (Agenda 21)

Desde essa expansão, muitos países têm adotado uma lei a obrigação de decidir no orçamento de forma participativa, incluindo a República Dominicana, Peru, Polónia e Kerala (Índia), Chengdu (China).

Em sequência ao trabalho proposto, e em razão da arquitetura constitucional os Conselhos de Políticas Públicas, também denominados Conselhos de Direitos, ou de Conselhos Gestores de Políticas Setoriais, ganham também destaque.

Como órgãos de formação colegiada, definidos como espaços públicos vinculados aos órgãos do Poder Executivo, têm como finalidade precípua permitir a participação da sociedade na definição de prioridades de uma agenda de políticas públicas das mais variadas áreas. De forma geral, são também incumbidos da supervisão e avaliação das políticas públicas. Presentes nos três níveis de governo, os Conselhos são espaços permanentes de reuniões e podem ser considerados instituições híbridas, visto que Estado e sociedade civil *partilham do poder decisório* no desiderato de formar consenso entorno de interesses específicos de diversos grupos envolvidos em determinada área de política e atuação da gestão pública.

²³ DIAS, Nelson. **Uma outra democracia é possível?** As experiências de Orçamento Participativo. Disponível: <https://eces.revues.org/149>.

Experiência já vivida nos anos 30 da década passada, no Governo trabalhista de Getúlio Vargas, considera-se que somente a partir da redemocratização brasileira é que esse instrumento se solidificou no cenário participativo brasileiro. Assim, do número de cinco Conselhos nacionais entre 1930 e 1989, somaram-se a eles mais 26 Conselhos nos anos de 1990 aos de 2009, tendo em vista a difusão da ideia de ampliar a participação no processo de formulação de políticas públicas com o texto de 1988. Em 2014 já contavam 35 Conselhos Nacionais²⁴ e cinco Comissões Nacionais.

Em levantamento feito pelo IPEA²⁵ em 2010, os Conselhos Nacionais mobilizaram cerca de 1.350 conselheiros titulares (ou mais de 2.700 conselheiros, se forem computados os suplentes), incluindo-se os representantes do governo e da sociedade civil, em áreas de políticas públicas tão diversas quanto à saúde, educação, assistência social, recursos hídricos, aquicultura e pesca, turismo, gênero, combate à discriminação, entre outros.

Mas foi no âmbito das cidades que se destaca o desenvolvimento dos Conselhos. De forma geral, desde 2001 a realidade brasileira já contava com Conselhos em mais de 90% dos municípios, atuando com destaque nas áreas de saúde, assistência social, criança e adolescente, educação, turismo, cultura, habitação, meio ambiente, emprego e trabalho, transporte, política urbana, orçamento, segurança pública, defesa civil esporte, direitos da mulher, idoso, juventude, direito das pessoas com deficiência.

Em 2009, destaca-se o surgimento de conselhos municipais em novas áreas de política pública, especialmente aquelas associadas aos temas dos direitos humanos, como direitos da mulher, do idoso, das pessoas com deficiência e da juventude.²⁶ Conforme tabela abaixo.²⁷

²⁴ Dado retirado do Site da Presidência da República. Disponível : [file:///E:/conselhos-e-comissoes-2014%20\(1\).pdf](file:///E:/conselhos-e-comissoes-2014%20(1).pdf) Acesso Jul.2014.

²⁵

IPEA. Disponível:

http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/relatoriofinal_perfil_conselhosnacionais.pdf

²⁶ Ibidem, p. 579.

²⁷ A tabela 2 demonstra a disseminação de conselhos nos municípios brasileiros, com mais de 100 mil habitantes ao longo das últimas três gestões, por área de atuação (Em %). Verifica-se nos anos analisados, uma tendência na expansão da quantidade e variedade temática de conselhos municipais, pois, somando-se todos os conselhos existentes, os dados estimam que existiram mais de 1,5 milhão de conselheiros atuando nestes espaços. Com uma à expansão de variedade temática os Conselhos municipais, na última década, foi um mecanismo de destaque na atuação do poder público local. Enquanto na gestão municipal 1997-2000 existiam em média dez

Assim, como salienta Carla Carneiro, a emergência dos Conselhos setoriais mais específicos em temas, superou o formato antigo que os identificava exclusivamente com temas que versavam sobre o território. O formato que foi se desenhando nas últimas décadas com os Conselhos setoriais municipais potencializa a superação das desigualdades, permitindo uma atuação mais consistente na definição das diretrizes das políticas e mais sólida a efetividade.²⁸

Tabela abaixo, em pesquisa feita pelo IPEA retrata o desenvolvimento em uma década dos Conselhos municipais, nos principais temas de políticas públicas,²⁹

Temas	2001	2002	2004	2005	2006	2008	2009
Saúde	98	-	-	-	-	-	98
Assistência social	93	-	-	-	-	-	-
Criança e adolescente	77	82	-	93	83	-	91
Educação	73	-	-	-	68	-	71
Emprego e trabalho	34	-	-	-	-	-	-
Turismo	22	-	-	-	-	-	-
Cultura	13	-	-	21	17	-	25
Habitação	11	-	14	18	-	31	43
Meio Ambiente	29	34	37	-	-	48	56
Transporte	5	-	-	-	-	6	6
Política Urbana	6	-	-	13	-	18	-
Orçamento	5	-	-	-	-	-	-
Segurança Pública	-	-	-	-	8	-	10
Defesa civil	-	-	-	-	26	-	-
Esporte	-	-	-	-	-	-	11
Direitos da mulher	-	-	-	-	-	-	11
Idoso	-	-	-	-	-	-	36
Juventude	-	-	-	-	-	-	5
Direito das pessoas com deficiência	-	-	-	-	-	-	5

Fonte: IPEA

conselhos, na gestão 2001-2004 este número passa para 14, até quase dobrar na gestão 2005-2008, atingindo uma média de 19 conselhos por município. Somando-se todos os conselhos existentes, aproximadamente trabalharam como de conselheiros cerca de 1,5 milhão cidadãos, número que supera em muito os 50 mil vereadores atualmente existentes nos legislativos locais.²⁷

²⁸Carneiro, Carpa. Apud Christian Luiz da Silva (org.). **Políticas Públicas e desenvolvimento local**, Petrópolis: Vozes. 2012, p.17.

²⁹Disponível: www.ipea.gov.br/bd/publicacao_2010.html. Acesso 18 de julho de 2015.

Dando sequência à análise, passa-se a tecer considerações a outro instrumento de participação que são as Conferências. Assim como os Conselhos elas estão presentes na dinâmica participativa nos três níveis de governo. Pode-se definir Conferências como espaços amplos e democráticos de discussão que permitem identificar melhor o que deve ser priorizado pela gestão pública, além de permitirem estabelecer alguns pactos para se alcançar prioridades nas políticas públicas.

As Conferências desempenham um papel importante ao permitir que, dialogicamente, setores expressivos e organizados da sociedade brasileira apresentem a diversidade de interesses que espelham a multiplicidade de posições e preferências em temas e questões específicas, de forma a se tomarem decisões que contribuam para aprimorar e desenvolver políticas específicas na área em questão. Servem, por isso, como um importante canal para estreitar a comunicação entre setores sociais e o Estado brasileiro. Todas as Conferências possuem etapas preparatórias - municipais, estaduais, territoriais ou temáticas - que representam momentos cruciais no processo de uma conferência Nacional. São nessas etapas onde os debates se intensificam.

O processo de instalação das Conferências e seus objetivos estão bem traçados no Estatuto da Cidade, que determina a necessidade de realização de conferências nos três níveis de governo. Na sua trajetória chama atenção Claudia Teixeira que o Ministério das Cidades só convoca a realização das Conferências Nacionais depois de produzidas as Conferências estaduais e municipais. Assim, fixa-se que a realização da Conferência Nacional das Cidades é antecedida obrigatoriamente pelas conferências prévias nos municípios e estados.

Dentre os objetivos das Conferências nacionais estão: propor princípios e diretrizes para as políticas setoriais e para a política nacional das cidades, identificar os principais problemas das cidades brasileiras, indicar prioridades de atuação para o ministério, propor natureza e novas atribuições do Conselho das Cidades, propor formas de participação para a formação do Conselho das Cidades, avaliar os instrumentos de participação popular na elaboração e implementação das políticas urbanas e, por fim, avaliar programas em

andamento e legislações vigentes nas áreas de habitação, saneamento ambiental, programas urbanos, trânsito, transporte e mobilidade urbana.³⁰

Por fim, outro mecanismo de participação social que merece também destaque nesse trabalho são as Audiências Públicas. Com uma dinâmica forte nas questões de gestão pública, é amplamente mencionada na legislação brasileira como um dos principais mecanismos de participação social utilizados na administração pública. Está presente na dinâmica da gestão pública nos três níveis de poder, e seu campo de previsão e efetivação é a legislação infraconstitucional.

Com destaque na lei do Estatuto da Cidade³¹, as audiências públicas são eventos pontuais, ou seja, ocorrem em momentos específicos do ciclo de elaboração de políticas públicas, e referem-se a um objeto específico, a exemplo licenciamento de empreendimentos urbanos, a elaboração de um plano nacional ou uma licitação, licenciamentos ambientais e outros temas afins.

A título de registro as Audiências Públicas realizadas na Câmara de Vereadores da Cidade do Rio de Janeiro entre os anos de 2003 e 2014, contabilizam o número de aproximadamente 250, cujos trabalhos são centralizados nas Comissões parlamentares temáticas. Definidas como comissões permanentes da Câmara Municipal do Rio de Janeiro são destinadas a proceder a estudos, realizar investigações e representar a Casa. Cabe-lhes dentre tantas atribuições, apresentar proposições à Câmara e realizar Audiências públicas com entidades da sociedade civil.

³⁰ TEIXEIRA, Ana Claudia C Teixeira e outros. **Dicas Instituto Polis** – ideias para ação municipal. Disponível: www.polis.org.br ou www.polis.org.br/uploads/672/672.pdf. Acesso 08 de agosto de 2015.

³¹ Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: XIII – **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;³¹(*Grifo nosso*).

Em pesquisa publicada na Revista de Direito da Cidade (PPG- Direito UERJ) em julho de 2015, foi possível mapear as Audiências públicas realizadas no Legislativo carioca nos trabalhos das Comissões Permanente nos anos de 2003 a 2014.³²

VI - Conclusão

A partir da segunda metade do século XX, no Brasil e alhures, a onda democrática participativa começou a despontar no centro das democracias modernas, aproximando a democracia representativa às práticas da democracia direta. As esferas pública construídas e institucionalizadas pelo Poder Público ao longo desse anos constroem um projeto democrático participativo de Estado. Como assevera Boaventura Santos, no ideário de radicalização da democracia, objetiva-se confrontar os limites entre uma democracia representativa elitista e liberal com uma democracia participativa, aprofundando a participação social nas escolhas públicas, tornando o cidadão um ator social com voz ativa na formulação das políticas pública, numa democracia de proximidade - de base-. Disso resulta o compartilhamento do poder decisório entre o aparato político-administrativo do Estado e os cidadãos, indo além dos partidos políticos e do parlamento.³³

O constituinte de 1988 não ficou alheio às transformações que urgiam necessárias na seara política, diante de uma sociedade que exigia participação com qualidade e eficácia na gestão pública.

Por certo, ficou para o legislador a tarefa de cumprir os ditames constitucionais, no ideário de reforçar os alicerces da democracia participativa brasileira. Nesse ambiente, não se olvida o papel fundamental que tem o Estatuto da Cidade. A tônica da lei 10.257/01, em perfeita sintonia com os ditames constitucionais, introduziu uma nova forma de se administrar a *máquina* administrativa, com novos atores sociais auxiliando o governante na tarefa de

³² Gurgel, Claudia. Coord. e Maria Clara Guimarães e Raysa. Democracia participativa brasileira: as audiências públicas como instrumento participativo – a câmara dos vereadores da cidade do rio de janeiro. Disponível: <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/16988/13012>.

³³ SANTOS, Boaventura de Sousa e AVRITZER, Leonardo. **Para ampliar o Cânone democrático**. Em: Santos, B.S (org) Democratizar a Democracia. Os caminhos da Democracia Participativa, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.p, 75-76.

programar as políticas públicas. Por certo, as práticas participativas fortalecem a legitimidade da governança ao fazer da sociedade ator em cooperação e coadministração, ou seja, um ator das transformações sociais esperadas. Nesse sentido, um novo perfil se pode dar à democracia brasileira.

Oxalá, as experiências participativas desenvolvidas na realidade democrática brasileira sejam um *medium* para concretizar a descolonização do mundo da vida, como preconiza Habermas, tornando possível uma construção moderna da tradição de ÁGORA.

REFERÊNCIAS

AVRITZER, Leonardo. **Limites e potencialidades da expansão democrática no Brasil**. Ciclo de seminários -Fórum Social Brasileiro. Belo Horizonte: Ibase, 2003, p.17

BAUMAN, Zygmunt. **A sociedade sitiada**, Lisboa: Instituto Piaget, 2002, p.13e 26-27.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10ª ed., São Paulo: Malheiros, 1996, p. 275,278.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria constitucional da Democracia participativa**. São Paulo, 2ª ed.: Malheiros, 2003, p.283.

CARNEIRO, Carpa. Apud Christian Luiz da Silva (org.). **Políticas Públicas e desenvolvimento local**, Petrópolis: Vozes. 2012, p.17.

COMPARATO, Fábio Konder. **A nova cidadania**. In Direito público: estudos e pareceres, São Paulo: Saraiva, 1996. p. 10.

DIAS, Nelson. **Uma outra democracia é possível?** As experiências de Orçamento Participativo. Disponível: <https://eces.revues.org/149>.

GURGEL, Claudia. Coord. e Maria Clara Guimarães e Raysa. Democracia participativa brasileira: as audiências públicas como instrumento participativo – a câmara dos vereadores da cidade do rio de janeiro. Disponível: <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php /rdc/article/view/16988/13012>.

IPEA http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/relatoriofinal_perfil_conselhosnacionais.pdf

MED. apud, Christian Luiz da Silva (org.). **Políticas Públicas e desenvolvimento local**, Petrópolis: Vozes. 2012, p.17.

MODESTO, Paulo. **Participação popular na administração pública. Mecanismos de operacionalização.** Teresina, ano 7, n. 54, 1 fev. 2002. Disponível: <http://jus.com.br/artigos/2586>. Acesso em: 21 jul. 2014. p. 2-4.

PIRES, Roberto (coordenador). **Considerações sobre a integração das instituições participativas ao ciclo de gestão de políticas públicas:** subsídios à formulação de um sistema de participação. Nota Técnica. n. 3 Brasília: IPEA, 2012. p. 7.

SANTOS, B. de Sousa (2008), “Síntese Final”, in Dias, N. (Org.) Actas do I Encontro Nacional sobre Orçamento Participativo: Associação In Loco e Câmara Municipal de São Brás de Aportel, Camarate, PT. Disponível: http://www.agora-parl.org/sites/default/files/actas1_encontro_n_acional_op.pdf. Acesso jul. 2016.

SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a democracia:** os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 373-418.

SANTOS, Boaventura de Sousa e AVRITZER, Leonardo. **Para ampliar o Cânone democrático.** Em: Santos, B.S (org) Democratizar a Democracia. Os caminhos da Democracia Participativa, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 75-76.

SINTOMER, Yves.; HERZBERG Carsten.; RÖCKE, Anja., em colaboração com ALLEGRETTI, Giovanni. **Esperança democrática: 25 anos de orçamento participativo pelo mundo.** Coordenador Nelson Dias, São Brás de Aportel, Portugal: Associação In Loco, 2001.

TEIXEIRA, Ana Claudia C Teixeira e outros. **Dicas Instituto Polis – ideias para ação municipal.** Disponível: www.polis.org.br ou www.polis.org.br/uploads/672/672.pdf. Acesso 08 de agosto de 2015.