

2º Ciclo de Estudos Ciências  
Jurídico-Administrativas



**Uma análise sobre a efetividade da participação popular no Direito Administrativo Brasileiro e Português: em defesa de uma Administração Pública concertada**

**Gabriel Escouto Silva**

**M**

**2021**



Dissertação apresentada à Faculdade de Direito da Universidade do Porto para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do Grau Acadêmico de Mestre em Direito, área de especialização em Ciências Jurídico-Administrativas, elaborada sob a orientação científica da professora Juliana Manuela Alves Ferraz Coutinho.

## **RESUMO**

O presente estudo procurar analisar a efetividade dos instrumentos de participação popular, processuais e procedimentais, disponíveis no regime jurídico português e brasileiro. Destaca, assim, a relevância da democracia participativa no Estado Democrático de Direito, sublinhando sua essencialidade à concretização de uma cidadania plena e à eficiência administrativa. Na sequência, debruça-se sobre algumas das ferramentas de participação existentes, vindo a constatar que, não obstante seja possível a realização de melhorias, há um arcabouço normativo que possibilita meios de participação social. Apesar disso, a sua utilização tem se mostrado aquém do esperado, com um desinteresse progressivo dos cidadãos no envolvimento com a coisa pública, muito em razão da omissão dos próprios governantes, que não a incentivam e pecam no dever de transparência dos atos públicos, mas também pela atitude da própria sociedade, que não é adequadamente instruída a uma cultura de participação cívica, o que faz com que os instrumentos disponibilizados se tornem inócuos. Conclui-se, assim, que muito além da potencialização das ferramentas de participação, é preciso que a Administração modifique a sua mentalidade de atuação, de modo a abandonar o Estado clássico, centralizado e burocrático, em favor de um que privilegie o consenso e o diálogo, características típicas de uma Administração concertada. Só assim se criará o alicerce necessário à conscientização da importância da democracia participativa, tornando possível a sua concretização.

## **ABSTRACT**

This study seeks to analyze the effectiveness of the instruments of popular participations available in the Portuguese and Brazilian legal system. Thus, it highlights the relevance of participatory democracy in the democratic State governed by the rule of law, underlining its essentiality to the realization of full citizenship and administrative efficiency. Afterwards, this research analyse some of the existing participation tools, concluding that, although improvements are possible, there is a legislative framework that provides means of social participation. Despite this, its use has decreased, with a progressive lack of interest on the part of citizens in engagement in the public affairs, largely due to the omission of the government, who do not encourage it and fail in its obligation of transparency of public acts, but also due to the attitude of society itself, which is not properly instructed to a culture of civic participation. It is concluded, therefore, that far beyond the enhancement of participation tools, it is necessary for the Administration to change its operating mentality, in order to abandon the classic, centralized and bureaucratic State, in favour of one that privileges consensus and dialogue, typical characteristics of a concerted Administration.

## SUMÁRIO

<b>Introdução</b>	4
<b>1. O progresso histórico da Participação Popular</b>	5
1.1 O Estado Liberal e o exercício autoritário das competências administrativas	5
1.2 O Estado Social, o Pós-Moderno e o surgimento de uma Administração Pública conformadora	9
<b>2. A participação popular como elemento fundamental do Estado Democrático de Direito</b>	11
2.1. Participação como dimensão da cidadania	12
2.2. Participação e democracia	14
2.3. Participação e eficácia da Administração Pública	17
<b>3. Alguns dos instrumentos de participação popular</b>	20
3.1 Instrumentos jurisdicionais de participação popular	22
3.1.1 Ação Popular como mecanismo clássico da tutela de direitos difusos e coletivos pelo cidadão: realidades brasileira e portuguesa	22
3.1.1.1. A ação popular no Direito Português	23
3.1.1.2 A ação popular no Direito Brasileiro	26
3.1.1.3. Os méritos da ação popular enquanto instrumento de efeitos transcendentais	30
3.1.2 A Ação Civil Pública e a legitimidade das associações	31
3.2 Instrumentos de participação popular no processo decisório	33
3.2.1 Audiências e Consultas Públicas no Procedimento Administrativo em geral	35
3.2.2 Orçamento Participativo	41
3.2.3 A figura do referendo e do plebiscito	43
<b>4. A (in)efetividade em números: uma análise sobre a utilização pelos cidadãos dos instrumentos disponíveis</b>	47
<b>5. A relevância da concertação para a concretização da democracia participativa: premente necessidade de alteração da perspectiva pública de participação popular e o estímulo ao consenso como forma de eficiência administrativa</b>	52
<b>Conclusão</b>	56

## Introdução

A Administração Pública contemporânea passa por transformações que ainda têm sido absorvidas, na tentativa de compreendê-las e sistematizá-las, pelos juristas e estudiosos da área. Se é verdade a existência de um processo de liberalização e retração do aparato prestador do Estado, que transfere significativa parte das tarefas públicas ao particulares, não é adequado que se conclua que a Administração reguladora ou de garantia, advinda do esmaecimento da Administração prestadora típica do século XX, demonstra o fim do ciclo do Estado de Direito Social (NETO, 2018). Não se pode olvidar que, por mandamento constitucional, os Estados europeu-latinoamericanos ainda têm o dever de pautar sua atuação por meio da efetivação de políticas sociais, de sorte que “*a socialidade é, ainda hoje, uma dimensão intrínseca da estatalidade*” (NETO, 2018, p. 12). O que ocorre, contudo, é que a forma de concretizá-las migrou de uma ação estatal monopolizada para uma revalorização das diversas instituições da sociedade e dos particulares, isto é, há uma diversificação do processo decisório e da busca pelo interesse público, dando-se abertura a novos partícipes e instrumentos concretizadores (NETO, 2018).

No âmago destas mudanças, está, sem dúvida, o alargamento da participação popular, o qual dá origem a uma Administração que, em teoria, prioriza o procedimento administrativo dialogado, a atuação racional e aberta, propiciando o sopesamento dos distintos interesses em jogo, e culmina em uma Administração consensual ou concertada, na qual há a valorização da eficiência em detrimento da forma, e da legitimidade como meio de controle e respeito às normas, ao invés da imposição de comandos unilaterais.

Há, pois, um movimento impulsionado pela alteração da estrutura organizacional da sociedade moderna que incentiva a transição de uma democracia predominantemente representativa a uma democracia deliberativa, de um Estado com caráter protagonista a um “*cada vez mais infraestrutural, decorrente da necessidade de atuar, cada vez mais, como conformador geral da ordem econômica e social, para além de uma atuação tópica e individualizada*” (NETO, 2018, p. 13).

A despeito disso, resta a dúvida se, concretamente, os Estados modernos têm propiciado as ferramentas necessárias a uma participação popular efetiva. Quais são, afinal, os instrumentos jurídicos criados que incentivam a participação direta dos cidadãos nas decisões políticas fundamentais e como efetivá-los? São eles, de facto, eficazes ao fim a que se destinam?

É nesse contexto que, sem pretensão de esgotamento da matéria, este trabalho intenta investigar a efetividade dos meios jurídicos de participação judiciais e extrajudiciais disponibilizados aos

cidadãos pelos Direitos brasileiro e português e eventualmente associá-los com o desenvolvimento de uma sociedade mais plural e menos autoritária, oferecendo propostas de melhoria com fulcro na perspectiva de que o diálogo e o consenso são fundamentais à concretização de uma plena democracia participativa.

## **1. O progresso histórico da Participação Popular**

Bem se sabe que o direito é reflexo dos anseios e necessidades sociais de cada tempo. Não por acaso, a consagração constitucional do direito à participação popular, dos quais são manifestações expressas o parágrafo único do artigo 1º da Constituição da República Federativa Brasileira, que aduz que todo o poder emana do povo e tem por fundamento a cidadania e o pluralismo político, e os artigos 10º e 109º da Constituição da República Portuguesa, que outorgam o poder político ao povo e consagram “*a participação directa e activa de homens e mulheres na vida política*”, é criação recente das Constituições Democráticas promulgadas a partir da segunda metade do século XX.

A Administração Pública, nesse contexto, enquanto ente responsável pela consecução do interesse público, instrumentaliza sua atuação com os meios adequados à concretização das aspirações sociais que traduzem o que é relevante a cada povo em determinado momento histórico.

Sua natureza, é, assim, a de um *múnus público*, ou seja, “*a de um encargo de defesa, conservação e aprimoramento dos bens, serviços e interesses da coletividade,*” impondo-se ao administrador o dever de cumprir com exatidão os preceitos do Direito da Moral administrativa que orientam a sua atuação (MEIRELLES, 1997, p. 81). Por essa razão, nem sempre o exercício ativo da participação cidadã como forma de manifestação do princípio democrático foi concebido como relevante, porquanto houve uma época na qual não refletia os valores e as preocupações de determinada sociedade. Para que melhor se compreenda sua crescente importância, faz-se necessário remontarmos ao princípio do advento formal do Direito Administrativo, de sorte que se possa perscrutar a evolução da relação jurídica existente entre a Administração Pública e o administrado.

### **1.1 O Estado Liberal e o exercício autoritário das competências administrativas**

A ordem jurídica inaugurada pelo Estado Liberal institucionalizou-se após as revoluções liberais do fim do século XVIII e início do século XIX, tendo como elemento central a Revolução Francesa de 1789. De inspiração ideológica burguesa, foi movida por um forte desejo de liberdade individual, a qual era vista como necessária à expansão dos empreendimentos dessa classe social então emergente, que enxergava no Antigo Regime um

empecilho às suas aspirações, porquanto a concentração do poder na figura do monarca trazia insegurança a um mercado econômico que intentava ser natural, sem as amarras produzidas pelas restrições sobre a produção, tais quais as operadas pelas corporações de ofício (MOREIRA, 1973).

Desenvolveu-se, assim, um Estado de intervenção mínima, absenteísta, preocupado exclusivamente em garantir os direitos de liberdades individuais - necessários à concretização da propriedade privada e à livre regulação mercantil - e limitar o arbítrio do poder do soberano. Sua premissa alicerçava-se no princípio da separação dos poderes, que, por meio do sistema de freios e contrapesos, estabeleceria “*o controle do poder sobre o poder*”, e no princípio da legalidade, que submeteria todos ao império da lei, formando a base teórica do Estado de Direito.

O Estado de Direito, aliás, não só subordinou o exercício dos poderes públicos às normas gerais do país, qualificando a atividade de administrar como aplicação mecânica e oficiosa da lei (FERRAZ, 2019), mas também submeteu as próprias leis a um limite material, o qual era justamente representado pelos direitos fundamentais constitucionalmente consagrados e, em partida, invioláveis (BOBBIO, 1986).

Tais pilares principiológicos permitiram, talvez pela primeira vez na história de maneira consistente, uma dissociação das funções e incumbências públicas do âmbito normativo pertencente ao Direito Privado, pois, como observa o professor José Eduardo Faria (1988), cultivar a noção de espaço público como domínio da sociabilidade, em oposição ao domínio privado, foi a maneira de assegurar a propriedade privada e garantir o livre jogo do mercado.

Não por acaso, para muitos doutrinadores o Estado Liberal, enquanto precursor do Estado de Direito, deu início à formação do Direito Administrativo como ramo autônomo, juntamente com o Direito Constitucional e outras áreas do Direito Público (DI PIETRO, 2017). Com efeito, nasceu “*das revoluções que acabaram com o velho regime absolutista que vinha da Idade Média*” e se constituiu como uma disciplina própria do Estado de Direito, pois só então cogitou-se de normas que delimitassem a atuação estatal, fixando balizas às prerrogativas dos governantes e estabelecendo um procedimento jurídico prévio à realização de suas funções (DE MELLO, 1979, apud DI PIETRO, 2017, p. 2).

Curiosamente, ao mesmo tempo em que o Estado Liberal propiciou a distinção entre o domínio do Direito Privado e o Direito Público, estatuiu um Poder Executivo forte e centralizador “*sem paralelo no Antigo Regime*” (NETO, 2017). Para Bitencourt Neto (2017), isso se deu em razão da necessidade da burguesia ascendente se proteger dos demais poderes, fortemente

identificados com a nobreza. Operou-se, para isso, uma interpretação radical da doutrina de Montesquieu, garantindo-se à Administração imunidade total para atuar sem controle do Poder Judiciário e com competência regulamentar própria perante o parlamento. Aliando isso à reunião de poderes que antes estavam dispersos em uma estrutura social de classes privilegiadas e poderes intermediários, há o surgimento de um poder central tão forte tal qual não se via "*desde a queda do Império Romano*" (TOCQEVILLE, 2009).

Em consequência, constitui um paradoxo do Estado Liberal afirmar valores revolucionários de liberdade individual, império da lei e separação dos Poderes enquanto anuiu com a edificação de uma Administração quase absoluta, controlada pela nova classe dominante (NETO, 2017).

Assim, em que pese notáveis doutrinadores defendam que o Estado Liberal foi o nascedouro de uma Administração Pública do cidadão, mostra-se inegável que, no princípio, tal organização administrativa teve cariz autoritário e centralizador. Basta observar que o relacionamento entre os particulares e a Administração se dava, preponderantemente, por meio de atos administrativos, símbolo do Estado de Polícia e da imposição unilateral da vontade governamental. Da mesma forma, no âmbito do contencioso administrativo, o Conselho de Estado Francês, que era suposto corrigir os desvios de tais atos, estava integrado no seio do Poder Executivo, e, muito longe da preconizada imagem da função judicante como *bouche de la loi*, exerceu relevante papel ativista, contribuindo ao desenvolvimento do Direito Administrativo. Em outras palavras, por ser este, em seus primórdios, um ramo incipiente do Direito, carecendo de normas orientadoras, a Administração atuava como julgadora e legisladora, de si e para si, perturbando a ideia de separação dos poderes (OTERO, 2003).

Esses vazios normativos, por sinal, intensificavam-se no âmbito interno de atuação, no qual era concedido poder irrestrito à organização administrativa e à formatação dos procedimentos necessários à tomada de decisão, que não admitiam co-partícipes, sob pena de se negar o caráter unitário da manifestação da vontade do poder soberano. A razão dessa aparente contradição, que deu voz a um compromisso pragmático entre princípios liberais, no campo político, e princípios autoritários, no campo administrativo, é simples: fazia-se necessário, à expansão do capitalismo e à concretização dos valores liberais da classe burguesa, um Estado fortemente centralizado e hierarquizado (NETO, 2017).

Tal poderio, entretanto, era atenuado pelo limitado âmbito de competência do Poder Público, restrito a garantir as liberdades individuais. Isto é, embora detivesse uma discricionariedade quase absoluta nas matérias em que podia intervir, à Administração Pública, sob o auspício do Estado Mínimo, não era permitida a imissão em amplos espectros. Logo, "*a legalidade liberal*

*era entendida como mecanismo de garantia da liberdade individual contra uma administração agressiva em relação aos direitos dos particulares. A legalidade, como fonte de legitimidade da atuação administrativa, marcou o início de um processo de sujeição administrativa ao Direito (NETO, 2017).“ É como se o Estado fosse teorizado como um mal necessário, com agir permitido apenas sobre o estritamente imprescindível, mas, ao mesmo tempo, com poderes quase ilimitados sob tais domínios.*

A fim de condicionar uma Administração autoritária a *limites legais*, a noção de personalidade jurídica do Estado ganhou força. Houve, por meio dela, a transição do Estado Absoluto para o Estado Constitucional, na medida em que a pessoa do soberano não se identificava mais com a figura do poder, cabendo este a uma instituição abstrata, o Estado, tornando possível a sua submissão ao Direito. Ao mesmo tempo, propiciou o espaço jurídico de liberdade do indivíduo, porquanto "*instrumentalizou o reconhecimento das relações jurídicas Estado-cidadãos, para além das relações de supremacia Soberano-súditos*", ou seja, segmentou o âmbito do Direito Público do campo pertencente às relações privadas, fixando-o como limite referencial do poder administrativo em face do particular (NETO, 2017). Portanto, pode-se afirmar que o que atenuou a posição autoritária do Estado-administração foi, em termos gerais, sua feição minimalista, já que sua conformação não deixava muito espaço de interação jurídica com os particulares; o reconhecimento de sua personalidade jurídica unitária, ademais, foi importante instrumento de garantia de estabilidade e previsibilidade de suas ações na ordem interna, propiciando a expansão capitalista (NETO, 2017).

Em síntese, o Estado Liberal foi marcado pelo domínio de uma classe única e uma Administração externamente autoritária - que executava seus comandos preponderantemente por meio de atos administrativos - e internamente extrajurídica. Todos esses fatores, quando observados em conjunto, explicitam que o momento histórico não concebia a construção de uma sociedade participativa. As preocupações e interesses, como se pretendeu expor, eram outros, muito mais voltados à consolidação dos ideais revolucionários burgueses, inexistindo abertura à manifestação de grupos de indivíduos que representassem valores distintos daqueles já tutelados pelo Estado. A sociedade dominante, pois, era não plural, ou seja, o consenso prevalecia naturalmente, pelo que não havia motivos que pudessem servir de justificativa para a existência de procedimentos de participação popular.

A criação da personalidade jurídica estatal, ademais, a despeito de necessária à consolidação do Estado de Direito, não contribuía à visualização do cidadão como parte integrante dos interesses estatais. Havia, nitidamente, uma dissociação entre a esfera de competência do



Estado e o âmbito privado das liberdades individuais, não se enxergando, propriamente, a atuação administrativa como supedâneo à consecução dessas liberdades. Contrariamente, a percepção do Estado como elemento opressor ainda era muito presente, de modo que o estabelecimento de regras jurídicas que delimitavam o seu poder de atuação era visto como a verdadeira garantia dos direitos individuais do cidadão. Ora, não sendo perceptível o Estado como idealizador do bem comum, torna-se muito difícil a construção de valores que incitem a criação de uma sociedade participativa, a qual perceba a si mesma como elemento integrante da própria Administração Pública. Tal perspectiva, contudo, se modificou, paulatinamente, ante o surgimento do Estado Moderno, conforme se verá adiante.

## **1.2 O Estado Social, o Pós-Moderno e o surgimento de uma Administração Pública conformadora**

A modificação da perspectiva de participação popular como meio de manifestação do princípio democrático inicia em um momento de consolidação do Estado de Direito Democrático e Social, que, não obstante já tivesse se manifestado por meio das Revoluções de 1848 e das Constituições Sociais de 1917 e 1919, expandiu-se após a Segunda Grande Guerra, impulsionado pelo movimento de luta por direitos sociais em uma Europa economicamente devastada (NETO, 2017).

Como contrapartida, o ideário liberal que preconizava a autonomia privada e a igualdade formal perante a lei deu lugar a uma Administração atuante, que passa a conformar a ordem social e econômica à procura da justiça distributiva (CORREIA, 2003). Ou seja, passou-se a atribuir ao Estado não apenas a atividade restrita a que se dedicava, mas a assunção do encargo do desenvolvimento econômico e social, esvaindo-se seu perfil minimalista (NOVAIS, 2006).

Em consequência, a Administração, anteriormente meramente agressiva, torna-se prestadora, ampliando sua atuação para campos outrora exclusivos da iniciativa privada, de modo que o ativismo passa a ser seu cerne, com um aumento vertiginoso de suas atribuições, sempre em busca do bem-estar social.

Concomitantemente, há uma crise de legitimidade democrática, a qual provoca a reinterpretação de institutos clássicos do Estado Liberal. Afinal, com a vastidão das novas tarefas desempenhadas, a legalidade estrita se torna insuficiente, pois não consegue abarcar e delimitar todas as hipóteses de atuação que a Administração Pública passa a ser responsável. Assim, naturalmente, o Poder Executivo amplia sua competência normativa, seja de forma concorrente e paralela à do Poder Legislativo, como no caso do sistema semi-presidencialista português, que lhe outorga competência própria para a elaboração de leis, seja, como no caso

brasileiro, pela crescente iniciativa da produção legislativa e pela desenfreada edição de medidas provisórias com força de lei pelo Presidente da República, que, a despeito de serem previstas para situações de extrema relevância e urgência, são usualmente utilizadas como verdadeira ferramenta legiferante pelo Chefe do Governo, que distorce a finalidade do instituto (NETO, 2017). Isso quer dizer que, para a consecução de suas novas finalidades, o Poder Executivo amplia sua autonomia em face da lei, obtendo uma maior margem de discricionariedade para definir seu *modus operandi*.

A reserva de lei tinha como duplo fundamento garantir uma certa legitimidade ao administrador e proteger o cidadão contra o arbítrio estatal, restringindo a atuação deste ao estritamente necessário. Deixava claro, pois, que era o povo, mediante seus representantes diretamente eleitos, quem deveria “*definir os parâmetros, os pressupostos e as finalidades da atuação da Administração Pública*”; a ampliação dos poderes do Executivo, porém, fragilizou essa máxima, que precisou ser revista (NETO, 2017).

Para tanto, houve, de início, uma reinterpretação do princípio da legalidade, o qual passou a ser percebido como princípio da juridicidade, isto é, a Administração Pública passou a vincular-se a uma “*legalidade ampliada, enriquecida e multinível*” (NETO, 2017), que ainda que não exigisse uma atuação delimitada pela reserva de lei parlamentar, demandava, pelo menos, uma reserva de norma jurídica, valorizando-se a Constituição como elemento central da ordem jurídica (CORREIA, 2003).

D’outro lado, houve uma tentativa de guarnecer essa ampliação de poderes administrativos de legitimidade democrática, seja pela eleição direta do Presidente da República, que, no sistema constitucional brasileiro, é, ao mesmo tempo, Chefe de Estado e Chefe de Governo, seja, como no Direito Português, pela condução das eleições parlamentares de modo centralizado no candidato a Primeiro-Ministro, conferindo-lhe espécie de legitimidade indireta, ou, de acordo com Paulo Otero (1992, p. 346), pelo facto das eleições parlamentares se apresentarem, em verdade, como a “*escolha de um Primeiro-Ministro e respectivo programa de acção*” ganha o Governo “*uma legitimidade democrática direta.*”

Porém, ainda assim, tais medidas não se mostraram suficientes, primeiro, porque o Parlamento continua como fonte maior de legitimidade democrática, uma vez que não representa apenas a vontade da maioria, englobando além disso a representação de uma minoria política e de minorias setorializadas que representam o mais vasto campo de interesses ou ideologias, as quais tornam-se plurais e divergentes no advir do Estado Social; em um segundo momento, porque, na prática, ocorreu uma colonização da lei pelo Governo, que exerce mais um papel

autovinculativo do que heterovinculativo, o que, no âmbito latino-americanando, pode ser evidenciado pela “*consagração concreta de um hiperpresidencialismo, que, apesar de formalmente limitado por instrumentos de controle parlamentar, tem prevalecido em um caldo de cultura receptivo à prevalência do Poder Executivo sobre o Legislativo*” (NETO, 2017).

Uma das formas de contornar essa disfunção é, justamente, pela aproximação direta do titular do poder político, ou seja, o povo, das medidas decisórias. Atraindo o cidadão para o centro do poder, ao mesmo tempo em que se amplia a noção de representatividade, permitindo-se tomadas de decisões democráticas que considerem os distintos interesses de todos os segmentos sociais, imprime-se maior grau de legitimidade à atuação pública. Trata-se de perceber que a legitimidade não se adquire apenas nas urnas, mas é um atributo contínuo e complexo formado por um conjunto de múltiplos fatores, incluindo a participação procedimental co-constitutiva, a qual se distancia da concepção de que a hierarquia administrativa deve colonizar toda a atividade administrativa, ideia que tende a desvalorizar a participação e consolidar a noção de que a “*prevalência da vontade do órgão superior*” (OTERO, 1992, p. 372) é o melhor caminho para a democracia (NETO, 2017).

Em suma, no apogeu do Estado Social, a participação direta dos cidadãos na escolha do titular de seu órgão máximo não é suficiente para a outorga de legitimidade democrática à atuação governamental.. A democracia exige uma legitimidade ampliada da Administração Pública (NETO, 2017), mediante a qual se torne real a existência de um procedimento administrativo dialogado como instrumento legitimador e de integração dos interesses coletivos. Tudo isso intensificou-se com o advento do Estado Pós-Moderno, porquanto as bases necessárias para o desenvolvimento da participação popular foram potencializadas por meio da globalização, do avanço tecnológico e com o surgimento da internet, criando um terreno fértil à democracia participativa.

## **2. A participação popular como elemento fundamental do Estado Democrático de Direito**

Abordamos, até aqui, o recrudescimento da participação popular em um contexto histórico, procurando esclarecer, em apertada síntese, o crescimento de sua importância a partir do nascer de uma Administração Pública prestadora, que deu ensejo a uma sociedade plural e complexa, e o estabelecimento das condições propícias ao seu desenvolvimento mediante a evolução do Estado Contemporâneo. Parece-nos incontestado que, de facto, nunca houve um momento tão oportuno à concretização de uma real democracia deliberativa, muito devido à cultura globalizante e ao avanço tecnológico, que permite um acesso à informação e uma interação social quase que instantâneas.

É verdade que já explanamos acerca da sua relevância para a outorga de legitimidade ao Poder Público, mas não questionamos sobre o porquê dela ser necessária na perspectiva do cidadão. Afinal, por que - para o homem - releva participar ativamente da vida cívica? e por que um governo anti-democrático carece de legitimidade?

Ainda que a resposta pareça evidente, é crucial que, para bem compreender os motivos que a tornam necessária, a relacionemos com institutos dogmáticos basilares das Constituições Modernas, pontuando suas devidas distinções; ao fim, essa investigação nos levará a uma segunda indagação: por que é tão fundamental que se concretize uma participação popular efetiva?

### **2.1. Participação como dimensão da cidadania**

Tão logo, cabe ressaltar que a participação popular, também conhecida em Portugal como participação social, cívica ou política, nada mais é do que um processo de atuação do povo nas instâncias de poder, a qual pode ocorrer por meio dos procedimentos administrativos, do planejamento conjunto ou da atividade de fiscalização e controle propriamente dito, sendo etimologicamente definida como *“fazer parte de”* ou *“tomar parte em qualquer coisa”* (MARTINS, 2004). É, pois, conceito amplo que engloba todo ato social que vise intervir ou influir nas decisões político-administrativas, sendo, conseqüentemente, inerente à natureza política do homem (DALLARI, 2004).

Nessa esteira, Bordenave (1995) aponta que a participação não é apenas um instrumento para solucionar problemas, mas, acima de tudo, uma necessidade que é intrínseca ao ser humano. A participação seria o caminho natural para o homem manifestar sua vocação inata de realizar tarefas, afirmar-se a si mesmo, dominar a natureza e o resto do mundo.

Não por acaso, sua efetivação está intimamente ligada à ideia de cidadania, esta entendida como uma qualidade que pertence a todos os membros de uma sociedade, constituindo-lhes direitos e deveres de participação na coisa pública. Isso quer dizer que ela nada mais é do que o vínculo jurídico-político que, ao relacionar um indivíduo a um Estado, outorga-lhe um conjunto de direitos e obrigações (ARAÚJO, 2008). Ou seja, a participação cívica está entremeada como um atributo da cidadania, refletindo a capacidade do cidadão de influir positivamente na vida comunitária. Em outras palavras, a cidadania demanda um posicionamento de seus autores em sociedade, os quais, de forma livre e esclarecida, precisam estar cientes de que possuem direitos, mas também deveres, pois *“o facto de um indivíduo viver em comunidade não faz dele logo um cidadão, é necessário cumprir os direitos e deveres da cidadania”* (BARBALET, apud TAVARES, 2011, p. 41).

Tal concepção remonta à Grécia Antiga, onde associava-se o pleno gozo dos direitos inerentes ao cidadão com a participação efetiva nos cultos religiosos, como bem destaca Zeifert (2004), que explica que o grego não considerava a cidadania como posse, mas como algo partilhado, à semelhança da família. Assim, ela não se resumia a assegurar direitos ao homem, mas também garantia-lhe a participação a qual faria jus.

Portanto, é possível conceber a cidadania como a expressão da democracia em sociedade por meio da garantia e do compartilhamento do espaço público por todos os indivíduos, que partilham o interesse na sobrevivência digna e na plenitude da vida (CORREA, 2010).

Nesse contexto, a participação emerge como um poder-dever do cidadão, pois só por intermédio dela ele deixa de ser um súdito, que obedece conscientemente ou inconscientemente a outros, para ser efetivamente um cidadão, que sabe ser o centro do poder, que tem ciência que, a despeito de existirem regras que precisam ser respeitadas, participa ativamente de sua elaboração *“e interpela quem as dá quando não são legítimas ou não têm o seu acordo”* (OLIVEIRA, 2016, p. 11).

Dito de outro modo, a participação, enquanto direito político, é elemento essencial da cidadania, que possibilita a inclusão dos indivíduos nos processos que os afetarão enquanto membros da comunidade (HABERMAS, *apud* TRINCAO, 2012), permitindo que estes possam ir além da mera passividade no que concerne às decisões de políticas públicas (PINTO, 2011).

É, pois, uma nova forma de partilhar do processo decisório que assegura igualdade de poder na determinação das consequências das decisões (PATEMAN, 1992), em um infindável processo, constante e inacabado, dinâmico e contraditório, da natureza política de *“autopromoção humana,”* por meio da qual se aprende *“a eleger, a deseleger, a estabelecer rodízio no poder, a exigir prestação de contas, a desburocratizar, a forçar os mandantes a servirem à comunidade, e assim por diante”* (DEMO, 1999, p. 71).

Com efeito, enquanto elemento concretizador da cidadania, promove as dimensões de responsabilidade e deveres, igualdade e universalidade de direitos, manifestando-se em qualquer atividade política e coletiva, desde o comparecimento *“a reuniões de partidos, comícios, grupos de difusão de informações, até o inscrever-se em associações culturais, recreativas, religiosas ou, ainda, realizar protestos, marchas, ocupações de prédios.”* (TEIXEIRA, 1997, p. 183).

Ao mesmo tempo, sendo o exercício da cidadania indissociável do próprio regime jurídico democrático, a participação está intimamente com ele relacionado, consoante passamos a abordar.

## 2.2. Participação e democracia

É preciso bem compreender que toda sociedade é constituída por um conjunto de valores e dogmas estruturantes que a definem.<sup>1</sup> Pode-se dizer que, na modernidade, um desses valores é a democracia, pois deriva de dois postulados racionais, também basilares das sociedades modernas, que são a noção de igualdade e liberdade.

Ora, se o homem é livre em seu estado de natureza, deve, necessariamente, ser o responsável pela limitação de sua liberdade, o que se só apresenta possível em um sistema no qual ele próprio é o detentor do poder, ou seja, na democracia. Consiste ela, no clássico dizer de Abraham Lincoln, no governo do povo, pois é este quem detém a sua titularidade, pelo povo, porque é exercido em seu nome, e para o povo, pois seu fim último é o bem do povo em si mesmo (CANOTILHO, 2003), ou seja, a consecução dos direitos fundamentais que eles mesmos entendem como inerentes à condição humana.

Para que haja o respeito a essa liberdade, Rousseau (1926) vai além, dizendo que a verdadeira democracia pressuporia um envolvimento direto dos indivíduos, pois a “*vontade geral*”, ou o “*bem comum*”, adviriam da soma das vontades individuais, a qual daria ensejo ao poder soberano, pelo que não seriam admissíveis nem mesmo mecanismos de representação política, que dão voz à vontade de apenas parcela dos indivíduos.<sup>2</sup>

Da mesma forma, a igualdade fundamenta o regime democrático na medida em que possibilita a participação equânime de todos os cidadãos na vida política, concretizando a perspectiva de que nenhum cidadão admite ser, sem motivo razoável, tratado diferentemente com relação ao seu semelhante, ao que Tocqueville (apud PEMBA, 2018) já definia como o “*slogan da inveja*”.

---

<sup>1</sup> Não por acaso, o filósofo e historiador moderno, Yuval Noah Harari (2017, p. 236), chega a associar os valores sociais modernos com a religião. Para ele, “*a era moderna testemunhou a ascensão de uma série de religiões baseadas em leis naturais, como o liberalismo, o comunismo, o capitalismo, o nacionalismo e o nazismo. Esses credos não gostam de ser chamados de religiões e se referem a si mesmos como ideologias. Mas esse é apenas um exercício semântico. Se uma religião é um sistema de normas e valores humanos que se baseia na crença de uma ordem sobre-humana, então o comunismo soviético é uma religião tanto quanto o islamismo. O islamismo é, obviamente, diferente do comunismo, porque o islamismo vê a ordem sobre-humana governando o mundo como o decreto de um deus criador onipotente, ao passo que o comunismo soviético não acreditava em deuses. Mas o budismo também dá pouca importância aos deuses, e ainda assim nós o classificamos como uma religião. Como os budistas, os comunistas acreditavam em uma ordem sobre-humana de leis naturais e imutáveis que devem guiar as ações humanas*”. Continua, na sequência, discorrendo acerca das crenças dos liberais: “*De acordo com os liberais, a natureza sagrada da humanidade reside em cada Homo sapiens individual. A essência dos indivíduos humanos dá significado ao mundo e é a fonte de toda autoridade ética e política. Se nos depararmos com um dilema ético ou político, devemos olhar para dentro e escutar nossa voz interior - a voz da humanidade. Os principais mandamentos do humanismo liberal visam a proteger a liberdade dessa voz interior contra a intrusão ou o dano. Esses mandamentos são coletivamente conhecidos como 'direitos humanos'*”.

<sup>2</sup> *La souveraineté ne peut être représentée, par la même raison qu'elle ne peut être aliénée; elle consiste essentiellement dans la volonté générale, et la volonté ne se représente point : elle est la même, ou elle est autre ; il n'y a point de milieu. Les députés du peuple ne sont donc ni ne peuvent être ses représentants, ils ne sont que ses commissaires ; ils ne peuvent rien conclure.* Ver: ROUSSEAU, 1926, p. 83.

Isso significa - no coração de todo republicano - que “ninguém vai ocupar um lugar mais alto que eu” sem um justo motivo.<sup>3</sup>

Não é possível materializar a democracia, por sua vez, sem o exercício da cidadania e, conseqüentemente, da participação social, pelo simples motivo de que não há falar em soberania popular em uma sociedade que não define suas próprias regras e que não tem voz na tomada das decisões políticas. Nessa toada, o mestre Canotilho (2003) já há muito tempo lecionava que o Estado Constitucional ultrapassa a ideia de Estado de Direito. Isso porque o elemento democrático foi introduzido não somente para travar o poder, mas também para legitimar esse mesmo poder, sendo portanto o princípio da soberania popular quem garante o direito à igual participação na formação da vontade da população.

Tem-se, assim, que a participação política é um dos alicerces da democracia, estando “consagrada como direito fundamental na Declaração dos Direitos Humanos da ONU de 1948” (DAHL, *apud* LISI *et al*, 2013, p. 51), e sendo vislumbrada como “um dos princípios fundamentais para a instauração de uma governação (...) mais democrática e de melhor qualidade” (TEIXEIRA, 2008, p. 27).

Com efeito, o direito à democracia, segundo Furtado (2008), decorre da globalização e caracteriza-se como direito humano de 6ª geração, estando previsto no art. XXI da Declaração Universal dos Direitos do Homem, que assegura que toda pessoa tem o direito de tomar parte no governo de seu país, seja de forma direta, seja por meio de representantes escolhidos livremente. O Estado Democrático de Direito, assim, por abrigar em seu seio um corpo de homens e mulheres que são livres para cooperarem socialmente, é princípio estruturante da modernidade, sem o qual não há a preservação de outros direitos fundamentais e, ato contínuo, da própria dignidade da pessoa humana.

---

<sup>3</sup> Para Tocqueville, é a sociedade democrática que mergulha o homem no abismo dos sentimentos contrários, como a inveja. É por isso que o combate à desigualdade de oportunidades transparece a seus olhos como sendo a fonte da inveja engendrada pela busca desenfreada de igualdade: “*c’est la société démocratique qui plonge l’homme dans les abîmes des sentiments contraires comme l’envie (...) Généralement, a-t-il dit, c’est le désir qu’a chacun de ne voir personne dans une meilleure situation que soi-même. L’Ancien Régime était le règne des privilèges (...). La révolution a détruit ce système (...) mais elle n’a pu détruire les distinctions sociales qui sont liées aux manières. Elle n’a pu faire que le bourgeois se sente l’égal du gentilhomme. Elle n’a pu enlever au noble ses manières supérieures, son assurance, le respect que l’on montrait à sa naissance ni aucun des nombreux avantages qu’il doit à sa position. Tout ceci excite l’envie du bourgeois. D’autre part, la richesse (...) donne (...) un certain pouvoir. Le fils de l’homme riche est mieux élevé, mieux lancé dans la vie et plus souvent soutenu. Il fait mieux son chemin et c’est ce qui excite l’envie du pauvre. (...). L’égalité est une expression d’envie. Elle signifie au fond du cœur de tout républicain : « personne ne sera dans une meilleure situation que moi. »* Tocqueville, *Œuvres complètes*, VI, 2, Correspondance Anglaise, correspondance et conversations avec Nassau William Sénior, Paris, Éditions Gallimard, 22 mai 1850 (1991), *apud* PEMBA, 2018, p. 166.

Há de se ressaltar, outrossim, que a efetiva democracia não se concretiza, na atualidade, com o mero exercício do direito ao voto, que fundamenta a democracia indireta; dada a pluralidade de ideias e grupos que convivem em uma mesma comunidade, é imperiosa a criação de meios que propiciem a efetiva participação de todos de forma contínua, e não apenas no fim de cada ciclo eleitoral, circunstância que é particularmente nociva às minorias, que podem ter seus interesses sufocados pelos grupos majoritários, culminando em uma relação de subserviência e de opressão de seus direitos de cidadãos, os quais passam a ser meramente figurativos.

A bem da verdade, há um conflito entre o exercício dos direitos políticos e a lógica do Estado, cuja ação é cada vez mais autonomizada e fechada, sendo constatável um desequilíbrio entre o que o cidadão espera ver realizado e aquilo que o Estado entrega de resultado. Por consequência, há um crescente afastamento entre o Estado e o cidadão, que, por não sentir influir sobre as decisões políticas, tem a impressão de que o exercício da cidadania está sendo limitado (MOZZICAFREDDO, 1997).

Logo, cresce em importância a democracia participativa, pois possibilita um maior envolvimento do cidadão na coisa pública, já que é por meio dela que se pode contribuir com o debate e na avaliação das decisões tomadas (CANOTILHO, *apud* ALEXANDRINO, 2011). São esses os motivos que fazem com que a participação popular seja essencial ao homem, pois, além de ser inerente à sua natureza política e concretizar sua existência enquanto cidadão pertencente a certa comunidade, se torna o alicerce de uma real democracia, cumprindo a máxima ideológica de que o poder emana do povo.

Da mesma forma, compreende-se por que um governo anti-democrático carece de legitimidade, haja vista que a participação cidadã encontra-se situada no âmago dos dogmas estruturantes da sociedade moderna. Justamente por isso, aliás, não é exagero enquadrá-la no rol de direitos fundamentais, o que dá a dimensão exata da relevância de sua efetiva implementação em um Estado Democrático de Direito, sob pena de não se reconhecer a juridicidade da própria Constituição, como bem pontua FERRAZ JUNIOR (1989, p. 25), ao observar que *“uma Constituição que não instaura a cidadania, mas relações de subserviência, é ilegítima.*

Di Pietro (1993), outrossim, também deixa clara a imperiosidade da participação popular no aludido regime jurídico, ressaltando que é por meio dela que se aproxima o particular da Administração e se diminui as barreiras entre o Estado e a comunidade, o que é essencial em uma sociedade pluralista.

Portanto, uma verdadeira democracia participativa exige um envolvimento dos cidadãos nas tomadas de decisões, de modo que seja repartida a condução dos interesses públicos entre a



sociedade civil e o Estado, potencializando a legitimidade da Administração e a representatividade dos agentes sociais.

### **2.3. Participação e eficácia da Administração Pública**

Por fim, cumpre destacar, ainda, o teor pragmático da participação popular. Isso porque seu implemento perpassa a questão da outorga de legitimidade aos governantes e da potencialização da cidadania e do regime democrático, apresentando-se como essencial ao desenvolvimento de uma Administração Pública eficaz. Em outras palavras, participação e consensualidade contribuem para a governabilidade (eficiência), a supressão de abusos (ilegalidade), a percepção de todos os interesses (justiça), a tomada de decisões mais sábias (legitimidade), o civismo das pessoas e a aceitação dos comandos estatais (ordem) (MOREIRA NETO, 2000).

Em síntese, a participação efetiva dos cidadãos facilita a compreensão das políticas públicas e sua aceitação pelos setores da sociedade, pois reduz o cariz autoritário do ato unilateral, o qual pode não ser facilmente recepcionado. Logo, em se tratando de eficácia da Administração Pública, a ênfase em um *“movimento mais participativo dos cidadãos tem o seu fundamento nas limitações apresentadas pelo modelo administrativo clássico, autoritário, centralizado e burocrático que caracterizou a concepção individualista de Estado”* (PENA, 2005, p. 47).

Ademais, além de fomentar a transparência, a participação popular facilitaria, por meio de um clássico processo dialético, a recolha de informações/ideias que a Administração não disporia de outras maneiras, o que reduziria a chance de erro nas tomadas de decisões e traria a oportunidade de construção de um elo de ligação e consenso entre si e os administrados (PENA, 2005). É certo, pois, que o envolvimento dos habitantes releva e traz utilidade à Administração, que pode obter um conhecimento aprofundado da realidade existente e permite que os cidadãos com ela interajam, resultando em uma melhor aceitação e transparência das decisões públicas (PASCOAL, 2010). Dito de outro modo, a participação dos cidadãos na política reflete num maior compromisso e confiança no sistema democrático, gera satisfação pública e cria compreensão sobre os mecanismos e os distintos atores envolvidos nos processos de deliberação, o que possibilita uma mais ampla comunicação e discussão sobre questões políticas e sociais relevantes, promovendo o conhecimento político, uma assertiva articulação entre as escolhas políticas e uma percepção mais acurada sobre as ações realizadas e sua eficácia potencial (IKEAD *et al*, *apud* TRINCÃO, 2012).

Esse é o motivo pelo qual aqueles que defendem a participação direta consideram que o envolvimento do cidadão nas tomadas de decisão é um processo pedagógico que gera oportunidades para o desenvolvimento pessoal e propicia que se confronte diferentes

perspectivas, consolidando um caminho em que se aprende a distinção entre as necessidades individuais e o interesse comum; a diversidade e a interação com os cidadãos, pois, revela-se vantajosa à resolução participada e coordenada de um problema, assim como no processo de decisão pública (TRINCÃO, 2012).

Ao mesmo tempo, o possível ganho em eficiência decorre da função primorosa da participação como mecanismo de controle dos abusos de poder, o que faz com que seja mitigada a indelicadeza e a agressividade da máquina burocrática, tornando a Administração mais sensível às reclamações e aspirações concretas dos administrados (MACHADO, 1982).

Logo percebe-se, desta feita, que a participação, enquanto fenômeno social de indivíduos, gera um sentimento de pertença no sujeito que tem um papel ativo na sociedade, reforçando os laços sociais que o (re)ligam à comunidade a que pertence (AZEVEDO, 2009), de modo que o cidadão passa se sentir co-responsável pelas consequências que podem advir das decisões que participa, sejam elas positivas ou negativas (PASCOAL, 2010). Isso ocorre porque a participação pública influencia de forma determinante nas convicções dos cidadãos e modifica suas percepções sobre o desempenho dos órgãos e a responsabilidade destes em face das preocupações públicas (HALVORSEN, *apud* TRINCÃO, 2012). E tal movimento, repisa-se, ocorre em mão dupla, incitando também *"o governo local à iniciativa, à necessidade de desencadear o processo, sendo mediador e catalisador, providenciando assistência técnica tendo em vista os problemas a resolver* (HAHN, *apud* AZEVEDO, 2009, p. 59).

Depreende-se, portanto, de todo o abordado neste capítulo, que a efetivação da participação popular é de suma importância não somente para que se outorgue legitimidade à atuação do Estado, mas é mesmo elemento central e imprescindível de toda a ordem jurídica. Ora, é nítido que a participação cidadã, por ser essencial à vida democrática, é elemento relevante ao desenvolvimento pessoal e social, da confiança interpessoal, da eficácia administrativa e ao empoderamento pessoal (HAHN, *apud* AZEVEDO, 2009). Ela reflete, certamente, um processo de desenvolvimento e de crescimento das mais elevadas capacidades humanas, detendo ainda um caráter educativo, pois possibilita o amadurecimento de atitudes e competências da cidadania, além de possuir função terapêutica e integradora, na medida em que obsta a alienação em face da vida política da comunidade, legitimando a atuação governamental e protegendo a liberdade e todos os demais direitos fundamentais, exurgindo como ferramenta instrumental e imprescindível à democracia (ROBERTS, 2004).

O que tem se pretendido esclarecer, em suma, é que, em uma sociedade global com acesso à informação, cuja percepção dos riscos e o nível de exigência dos cidadãos é crescente, os

mecanismos tradicionais da democracia representativa e a eficácia da gestão das instituições públicas são contestados (GOMES, 2005), não se mostrando mais suficientes para a consecução dos interesses públicos e a satisfação plena dos anseios sociais, sedentos por um envolvimento político com vínculos mais estreitos.

Nesse sentido, Canotilho e Moreira (2007) já lecionavam acerca do papel que o artigo 2º da Constituição da República Portuguesa reservou à democracia participativa, a qual diria respeito à intervenção dos cidadãos nas tomadas de decisão das instâncias do poder, mitigando a distância entre ambos que é decorrente das fórmulas tradicionais de democracia, em que o movimento cívico restringe-se à eleição periódica dos órgãos representativos.

Trata-se, nada mais nada menos, de vislumbrar o cidadão como ator da governação, em um contexto no qual os atores sociais tornaram-se mais interventivos, intentando influenciar na decisão dos administradores, mas, simultaneamente, participam cada vez menos dos processos democráticos formais, que enfrentam a alta abstenção nos procedimentos eleitorais e a diminuição da confiança nos governos (FONSECA, 2003). Ou seja, há uma inoperância dos meios clássicos de democracia representativa, que acarreta pressão nos governos para que se relacionem de novas maneiras com a sociedade e conscientizem-se que de forma cada vez mais constante os *inputs* dos cidadãos podem ser uma importante ferramenta na formulação de políticas públicas (FONSECA, 2003).

A democracia do novo século, destarte, deixa de lado a relação hierárquica vertical típica do Estado-nação, dando lugar a relações prioritariamente horizontais, nas quais o Estado compartilha o poder e atua em parceria com outros interlocutores, exercendo papel preponderante de coordenação das atividades dos distintos atores sociais por meio de um processo dinâmico de influência recíproca. Há, por conseguinte, uma alteração da perspectiva da relação existente entre o Estado e a sociedade, a qual, passando a valorizar a cidadania, integra os cidadãos no processo de governação, partilhando com eles a responsabilidade pelas políticas públicas, em uma espécie de relação contratual que tem como objetivo máximo a legitimação do exercício do poder e a eficácia plena dos serviços prestados (FONSECA, 2003). Em consonância com as Constituições Democráticas, pois, há a fixação de um conteúdo programático, isto é, um projeto inclusivo de sociedade em que a gestão pública é maleável, adaptável às necessidades dos cidadãos, com ênfase em mecanismos de consulta e participação que propiciam uma governação em rede. Com efeito, esta se caracteriza pela atuação, em conjunto, de distintos personagens sociais que possuem diferentes propósitos, cabendo ao Estado exercer um papel de mediação e negociação desses interesses paralelos e divergentes

que convivem em uma sociedade plural. Não mais perdura, portanto, o governo da maioria, devendo-se sopesar, antes da tomada de decisão, todos os anseios dos mais diversos grupos sociais. Nesse contexto, como explica Fonseca, pode-se compreender um novo conceito de cidadania, que passa a ser amparado por um leque diversificado de direitos, mas também de responsabilidades sociais (FONSECA, 2003).

Toda essa construção teórica, todavia, será inócua caso não sejam propiciados mecanismos procedimentais e processuais que sejam hábeis a concretizar a participação social na vida pública. Cumpre ressaltar que não se está a falar do exercício do direito de participação eleitoral mediante a escolha dos governantes, mas sim do ínterim entre um período eleitoral e outro, ou seja, a participação cidadã no dia-a-dia da comunidade, a qual cada vez mais se percebe que é imprescindível para a condução e implementação de políticas, que, por mais que sejam boas, não serão efetivas se não forem apoiadas e compreendidas pelos cidadãos (FONSECA, 2003). Com base nisso, cada ordenamento detém uma série de instrumentos que visam concretizar essa democracia participativa/deliberativa. Nosso desiderato, agora, será investigar alguns daqueles que se destacam nos Direitos Português e Brasileiro, de modo que possamos aferir se estão sendo satisfatórios ao fim a que se propõem. A depender de nossa análise, poderemos concluir se há a necessidade de reforçarmos os instrumentos de envolvimento público, como - de acordo com Bilhim (2004) - reclamam os defensores da participação cidadã, ou não. Para subsidiar nossa investigação, poderemos lançar mão da constatação feita pelo referido autor, que aduz que *“(...) a não participação é um indicador de insatisfação e a participação é desejável, porquanto incrementa a quantidade e qualidade do diálogo entre o governo e a sociedade”* (BILHIM, 2004, p. 60).

### **3. Alguns dos instrumentos de participação popular**

Inúmeras são as classificações de participação popular. Correia (2012), por exemplo, utiliza como método de distinção a intensidade da participação. Enquanto a participação-auscultação se referiria aos mecanismos em que a Administração consulta e ouve seus cidadãos antes da tomada de decisão, a participação-negociação, também conhecida como concertação, método de participação em alta na Europa, pressuporia um planejamento colaborativo, isto é, uma decisão consubstanciada na troca de opiniões entre os agentes envolvidos, com enfoque na transparência e na consecução dos interesses mútuos, mas sem descuidar dos interesses

coletivos. Arnstein (2002), por sua vez, chegou até mesmo a desenvolver uma escala com oito níveis de participação, indo da mais inoperante à mais atuante.<sup>4</sup>

Há, inclusive, uma subdivisão estabelecida pela própria Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que tem incentivado os países a adotarem “*estruturas de governo ativas, eficientes, transparentes e que prestem contas*”, identificando “*três formas de relacionamento entre a administração/governo e os cidadãos*”, quais sejam: a relação por meio da informação, passiva ou ativa, na qual é estabelecido um quadro unidirecional de informação, vindo o governo a produzi-la e fornecê-la para seus cidadãos; a consulta, que consubstancia uma relação bidirecional, mediante regras pré-definidas que delimitam o alcance das perquirições possíveis, possibilitando um “*feedback ao governo sobre questões que este entende ser respondidas*”; e a participação ativa propriamente dita, a qual permite a iniciativa popular em determinadas situações (TEIXEIRA, 2008, p.24).

Destaca-se, por fim, a classificação que considera o momento da intervenção popular, que pode ocorrer antes da proposta de plano, permitindo uma participação preventiva, ou após a apresentação da proposta de plano, o que se denomina de participação sucessiva ou formal.

A par dessas diversas figuras, as quais, longe de serem antagônicas, em verdade se complementam, representando a vastidão de formas e fases de participação que podem ser imaginadas, esmiuçaremos, sem pretensão de esgotar o assunto, alguns dos mecanismos mais usualmente conhecidos, a fim de que, na sequência, tenhamos uma base mais consistente para aferirmos se tais medidas têm se mostrado propriamente eficazes à finalidade a que se destinam. Para tanto, subdividiremos os mecanismos de participação em dois tipos: aqueles que provocam a atuação do Poder Judiciário, visando combater um possível ato ilegal perpetrado pela Administração Pública, caracterizando-se preponderantemente como método de participação/controle repressivo, e aqueles que convidam o cidadão a um debate prévio com o Poder Público, fazendo-lhe parte integrante do procedimento decisório, o que configura uma espécie de controle preventivo.

### **3.1 Instrumentos jurisdicionais de participação popular**

Em especial no Direito Brasileiro, que detém uma cultura de forte litigância, o meio de participação mais eficaz ainda é aquele que provoca o Poder Judiciário. Nesse caso, o cidadão pode e até mesmo as associações podem controlar a Administração por meio da justiça (DI PIETRO, 1993). São figuras conhecidas o mandado de segurança coletivo, que tem um rito

---

<sup>4</sup> Os níveis de participação seriam classificados em: manipulação, terapia, informação, consulta, apaziguamento, parceria, delegação de poder e controle dos cidadãos.

procedimental célere, o qual não admite dilação probatória, devendo ser evidenciado o direito apenas por meio de provas documentais, o mandado de injunção,<sup>5</sup> que visa coagir o Poder Público a concretizar as normas de conteúdo programático, isto é, as normas constitucionais de eficácia limitada, a ação civil pública e a ação popular, a qual veremos mais detalhadamente por ter relevância também no Direito Português e ser um dos instrumentos com maior potencial para a intervenção coletiva na condução do interesse público.

### **3.1.1 Ação Popular como mecanismo clássico da tutela de direitos difusos e coletivos pelo cidadão: realidades brasileira e portuguesa**

Com origens que remontam à antiguidade romana, a ação popular possui enorme tradição em diversos cantos do mundo. Conhecida no Direito Romano como *actio populari*, foi concebida justamente para que qualquer pessoa do povo pudesse lançar mão dela para defender os interesses da coletividade, constituindo, desde aquela época, exceção ao princípio *nemo nomine lege agere potest* (SILVA, 2007), que veda que se postule em juízo, em nome próprio, direito alheio. A bem da verdade, os romanos, por deterem um forte espírito publicista e ao mesmo tempo não distinguirem com perfeição a diferença entre Estado e cidadãos, viam o exercício da tutela coletiva por qualquer um de seus integrantes como uma faceta de seu próprio interesse individual (SOTTO MAIOR, 1998).

Disso conclui-se que sua concepção sempre “*conservou a defesa dos interesses da coletividade, por ela não se amparando direito próprio, embora o autor também possa ser beneficiário da prestação jurisdicional, mas sim interesses da coletividade*” (MEIRELLES e MENDES, 2010, p. 170). Ou seja, as duas características que prevalecem são o facto de que sua titularidade cabe a qualquer cidadão e que este atua em nome do interesse público, não do individual<sup>6</sup> (DI PIETRO, 2017). Não por acaso, a Ação Popular almeja, precipuamente, a tutela dos direitos difusos (*lato sensu*), eventualmente protegendo o interesse particular apenas de forma reflexa, na medida em que há uma intersecção natural entre ambos, pois se pode propor uma ação cujo interesse público promova a proteção de um grande número de pessoas - interesses difusos (saúde pública, ambiente, etc) - e, ao mesmo tempo, tutele indiretamente direitos subjetivos do demandante (direito ao ambiente, à saúde, etc). Logo, essas ações tendem “*hoje a confundir-se*

---

<sup>5</sup> Segundo Marília Muricy, a ação direta de inconstitucionalidade por omissão e o mandado de injunção são “*alternativas em boa hora concebidas como antídotos ao perigoso veneno das chamadas normas programáticas, tão ao gosto de alguns juristas, dispostos ao acumplicamente, em suas posições teóricas, com as omissões do Poder Legislativo.*” DI PIETRO, 1993, p. 38.

<sup>6</sup> É por tal motivo que, como ensina o professor Aroso de Almeida (2003, p. 51), referindo-se ao Direito Português, a legitimidade ativa para a ação popular independe de qualquer interesse pessoal, não existindo qualquer elemento de “*(...) conexão, ou de qualquer situação de apropriação individual do interesse lesado, como critério relevante para assegurar o exercício do direito de ação popular*”.

*porque a defesa de interesses difusos coincide com a defesa de interesses públicos e a defesa de interesses individuais”* (CANOTILHO, 2003, p. 511).

Nem sempre, porém, haverá uma perfeita correspondência entre os interesses difusos envolvidos e o interesse público. Para o professor Teixeira de Sousa (2003, p. 20-23), difusos são os interesses dispersos ou disseminados, de marcada difusão social, que caracterizam-se por serem insuscetíveis de apropriação individual,<sup>7</sup> pois *“pertencem a todos e a ninguém.”* O interesse público, por sua vez, eventualmente pode atender a um único indivíduo, ainda que almeje a satisfação das necessidades gerais.<sup>8</sup>

Pode haver, desta feita, quatro tipos de interesses: o individual, que constitui o direito subjetivo ou específico de um indivíduo; o público ou geral, subjetivado como interesse próprio do Estado; o difuso, que é a refração em cada indivíduo de interesses unitários da comunidade; e o coletivo, que nada mais é do que o interesse particular comum a certos grupos e categorias<sup>9</sup> (CANOTILHO E MOREIRA, 2007), o qual também pode ser tutelado pela ação popular.<sup>10</sup>

### **3.1.1.1. A ação popular no Direito Português**

Em terras lusitanas, a primeira aparição da ação popular coincide com a aplicação do Direito Romano, sendo prevista nas Ordenações Manuelinas (1521) e Ordenações Filipinas (1603) para fins de conservação ou defesa de bens públicos (MEIRA LOURENÇO, 2011).

Sua consagração, porém, ocorreu junto à Carta Constitucional de 1826, que lhe conferiu expressa referência, em que pese tenha limitado a sua propositura a alguns crimes praticados por juízes (OTERO, 1999); posteriormente, houve sua expansão com a promulgação do Código Administrativo de 1842, que permitia o controle jurisdicional (corretivo) da legalidade de certos atos da Administração, e, após, com o Código Administrativo de 1878, que chancelou o seu

---

<sup>7</sup> No mesmo sentido, Colaço (1989, p. 20) explica que difuso *“é o interesse, juridicamente reconhecido, de uma pluralidade indeterminada ou indeterminável de sujeitos que, potencialmente, pode incluir todos os participantes da comunidade geral de referência, o ordenamento geral cuja normatividade protege tal tipo de interesse”*.

<sup>8</sup> *“Os interesses públicos aferem-se pelas necessidades gerais da colectividade, pelo que, ainda que seja apenas o interesse de um único indivíduo, esta satisfação corresponde a um interesse público se ela for imposta por aquelas necessidades gerais. Em contrapartida, os interesses difusos só são delimitáveis em função das necessidades concretamente satisfeitas aos membros de uma colectividade: como esses interesses se desdobram numa dimensão individual e numa dimensão supra-individual, não há interesses difusos que não satisfaçam efectivamente uma necessidade de todos e de cada um dos membros da colectividade.”* TEIXEIRA, 2003, p. 31.

<sup>9</sup> De acordo com Colaço (1989, p. 35), os interesses coletivos, pese embora sejam também indivisíveis, diferenciam-se dos difusos *stricto sensu* pelo facto deus portadores serem concretos e determinados. Assim, para o autor, a diferença entre ambos é ontológica, pois *“o interesse difuso não deixa de ser a forma concreta, plural e heterogênea do interesse público, enquanto o interesse colectivo é um interesse privado. (...) o interesse difuso é um interesse pluralista, solidário, comunitário e não patrimonial enquanto o interesse colectivo é um interesse de grupo, de categoria, um interesse egoístico.”* Sobre o assunto, ver: Acórdão do STA de 24/06/21 (proc. nº 059/20.4)

<sup>10</sup> Defendendo que a LAP permite a tutela de direitos coletivos e individuais homogêneos: GOMES, 2010.

uso para o suprimento de “*omissões dos órgãos públicos locais na defesa de bens e direitos da Administração*” (OTERO, 1999, 873).

Na sequência, a Constituição de 1976 a reconheceu, de forma expressa, como um direito fundamental,<sup>11</sup> incluindo-a no âmbito dos direitos, liberdades e garantias de participação política, vindo a lei nº 83/95(LAP) a densificar seu conteúdo ao regulamentar seu procedimento. De modo geral, o artigo 52, nº 3 da Constituição Portuguesa atribuiu contornos à legitimidade ativa da ação popular, permitindo que ela possa ser desencadeada individualmente ou em grupo, por qualquer cidadão que esteja no gozo de seus direitos civis e políticos (ação popular individual), quanto por associações que tenham por objeto a defesa dos interesses em causa (ação popular coletiva). Repisa-se, contudo, que em ambos os casos a ação popular traduz, em regra, um conjunto de interesses materiais indivisíveis que são comuns aos membros da comunidade e cuja titularidade é insuscetível de apropriação individual,<sup>12</sup> ou seja, o legitimado popular age sempre em nome do interesse da comunidade a qual pertence<sup>13</sup> (OTERO, 1999), distinguindo-se sua nomenclatura (ação popular individual ou ação popular coletiva) apenas pelo facto de que as associações já são naturalmente legitimadas a representarem um grupo determinado de pessoas.

A Carta Constitucional, além disso, também tratou, de forma não exaustiva, dos bens mínimos tutelados pela ação popular portuguesa - garantindo a defesa da saúde pública, dos direitos dos consumidores, da qualidade de vida, dos bens de entidades públicas territoriais e da preservação do ambiente e do património cultural - e estabeleceu seu objeto, igualmente sem excluir a intervenção ampliativa do legislador.

Em apertada síntese, Paulo Otero (1999) há muito destacava a vastidão de formas processuais que a Ação Popular pode assumir, uma vez que ela pode ser utilizada para prevenir infrações

---

<sup>11</sup> Segundo Otero (1999, p. 878), a ação popular “*expressa um verdadeiro direito fundamental que permite a quem não é titular de um interesse pessoal e directo o acesso aos tribunais visando a defesa de certos interesses de toda a colectividade*”, constituindo-se como uma das garantias contenciosas dos administrados, juntamente com “*o direito à impugnação dos actos administrativos e dos regulamentos lesivos de posições jurídicas subjectivas*”.

<sup>12</sup> Não obstante a ação popular vise precipuamente a defesa de interesses difusos e coletivos, cumpre repisar que, eventualmente, os interesses em causa podem ser individuais homogêneos. Trata-se do caso em que um grupo determinado de pessoas é afetado por uma situação fática em comum, mas são titulares de direitos diversos, divisíveis, passíveis de apropriação individual. Nesse caso, correspondendo os bens protegidos àqueles tutelados pela Lei da Ação Popular, será possível a propositura da mencionada ação, a qual terá efeito transcendente a todos aqueles que não exercerem o direito de autoexclusão (cfr. art. 19º da Lei nº 83/95). Nesse mesmo sentido: GOMES, 2010 e Acórdão do TCASul de 24/01/2019 (proc. nº 422/18). Em sentido contrário, pela inexistência de tutela de direitos individuais homogêneos por meio da ação popular: Acórdão do TCASul de 27/02/2020 (proc. nº 714/19).

<sup>13</sup> Destaca-se que um particular, em defesa de um interesse de conteúdo patrimonial próprio, pode indiretamente tutelar o interesse difuso, tal qual ocorre em caso de dano ambiental em uma propriedade privada. Se o proprietário intentar ação visando indenização pelo dano patrimonial, o interesse será considerado pessoal, relativo ao património, não sendo hipótese de ação popular, apesar da projeção pública do dano.



contra interesses da coletividade (ação popular preventiva – que tem destacada relevância no âmbito do meio ambiente, cujos bens protegidos são, via de regra, não regeneráveis); determinar a cessação de tais infrações (ação destrutiva ou anulatória); perseguir os agentes protagonistas de tais infrações (ação repressiva); visar o ressarcimento dos danos decorrentes das infrações cometidas (ação indenizatória); e objetivar a defesa de bens que integram o patrimônio de entidades públicas, em especial em caso de omissão ou negligência da atuação pública (ação supletiva ou substitutiva).

Em verdade, merece destaque o facto de que a ação popular não caracteriza um meio processual próprio, sendo antes um “conjunto de especialidades processuais” (GOMES, 2010, p. 340) que são insertos nos meios processuais ordinários, razão pela qual permite a utilização de quaisquer das medidas disponíveis nas jurisdições civil e administrativa,<sup>14</sup> seja em processo principal ou cautelar, tal como a formulação, no âmbito do Código de Processo nos Tribunais Administrativos - CPTA, de pedidos de impugnação de atos administrativos, de condenação à prática de ato administrativo, de declaração de ilegalidade de norma, de desaplicação de norma ilegal, etc,<sup>15</sup> o que dá a real dimensão de seu potencial como mecanismo de participação popular.

Dentro desse contexto, bem se percebe que, por mandamento constitucional, todas as estruturas da Administração Pública, incluindo da Administração central do Estado, estão sujeitas ao controle contencioso por meio da ação popular (OTERO, 1999), situação que foi ratificada a nível infraconstitucional por meio da LAP e do CPTA, que ampliaram a tutela da ação popular aos interesses de domínio público e a legitimidade ativa às autarquias locais - relativamente aos interesses de que sejam titulares residentes na área da respectiva circunscrição - e ao Ministério Público (cfr. arts. 2º, 3º e 16º da Lei nº 83/95 e art. 9º, nº 2 do CPTA).

O campo de operatividade da ação, portanto, é bastante extenso, não se destinando apenas a combater os atos lesivos praticados por entidades públicas, mas servindo também como instrumento jurisdicional que tutela determinados interesses que são comuns à coletividade e

---

<sup>14</sup> A definição do Tribunal competente para o julgamento da Ação Popular depende da natureza do litígio emergente, sendo reservada aos tribunais administrativos aqueles cuja relação consubstanciada é jurídico-administrativa, detendo necessariamente no polo passivo entidades públicas (cfr. alínea k do nº1 do art. 4º do ETAF), ainda que em conjunto com particulares.

<sup>15</sup> “ (...) Nada obsta, portanto, a que, para além das providências que podem ser deduzidas no domínio tradicional da impugnação de atos administrativos, possam ser deduzidos, no exercício da ação popular, pedidos relativos à condenação à prática de atos devidos (artigo 68.º, n.º 1, alínea f)), à declaração de ilegalidade de norma, de desaplicação de norma ou de condenação à emissão de normas (artigos 73.º, nºs 1 e 3, e 77.º, n.º 1), à validade ou à execução de contratos (artigo 77.º-A, n.º 1, alínea h), e n.º 2, alínea d)), ou destinados a efetivar a responsabilidade civil por danos ambientais, e, bem assim, as providências cautelares que se mostrem adequadas em função do caso concreto (...).” (AROSO e CADILHA, 2017, p. 96).

cuja ameaça de lesão ou lesão pode também ser desencadeada por entidades privadas. Isso quer dizer que a ação popular se constitui igualmente como ferramenta processual de particulares em face de ações ou omissões de outros particulares que porventura violem quaisquer dos bens jurídicos protegidos pela norma de regência (OTERO, 1999).

Tamanha foi a preocupação do legislador em outorgar efetividade à ação popular, aliás, que concedeu-lhe aspectos processuais exclusivos, tais como *a)* a possibilidade do juiz, por iniciativa própria, recolher provas e conferir efeito suspensivo a certo recurso, ainda que a lei não lhe confira tal efeito; *b)* a inversão do modo tradicional de funcionamento da representação processual, presumindo a representação, pelo autor da ação popular, de todos aqueles que, possuindo interesse na causa, não se manifestem expressamente requerendo a sua exclusão do processo (direito de auto-exclusão); *c)* a formação de caso julgado *erga omnes secundum eventum litis*, isto é, a extensão dos efeitos da sentença a todos os titulares de direitos ou interesses individualizados, mas homogêneos, que ficarão impedidos de promover nova ação com idêntico fundamento, desde que o pedido não tenha sido julgado improcedente por insuficiência de provas; *d)* a possibilidade do Ministério Público, querendo, ”*substituir-se ao autor em caso de desistência da lide, bem como de transacção ou de comportamentos lesivos dos interesses em causa*” (cfr. art. 16, nº 3 da Lei nº 83/95; e *e)* a inexigibilidade de preparos e o pagamento de custas somente ao fim do processo e apenas em caso de decaimento total do pedido, ainda assim de forma reduzida ao que normalmente seriam devidas (OTERO, 1999).

Destarte, é flagrante que este é, no ordenamento jurídico português, o instrumento processual que mais tutela os interesses difusos *lato sensu*, tanto em face de outros particulares quanto do próprio Poder Público.<sup>16</sup>

### **3.1.1.2 A ação popular no Direito Brasileiro**

No que concerne o Direito Brasileiro, a sistemática da ação popular é semelhante, embora não seja concebida como um conjunto de especialidades processuais, sendo antes propriamente uma ação civil<sup>17</sup> de rito especial. Surgida pela primeira vez na Constituição de 1934, foi regulamentada pela legislação infraconstitucional por meio da Lei nº 4.717/65, que permanece ainda hoje em vigor em tudo aquilo em que não contrarie a Constituição Republicana de 1988, que ampliou consideravelmente as suas hipóteses de cabimento, ao predispor que “*qualquer*

---

<sup>16</sup> “O objeto da ação popular é, antes de mais, a defesa de interesses difusos.” (CANOTILHO e MOREIRA, 2007. p. 697).

<sup>17</sup> Diferentemente do Direito Português, inexistente, no Direito Brasileiro, uma dualidade de jurisdição, ou seja, não há uma Justiça Administrativa especializada, razão pela qual não é pertinente a subdivisão da ação popular em administrativa e civil, consoante faz a Lei nº 83/95.

*cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência" (Art. 5º, LXXIII, CRFB).*

Nota-se que seu campo de aplicação é também bastante alargado, a despeito de se distinguir em algum grau dos bens tutelados pelo instituto português análogo, pois não protege direitos difusos outros que não aqueles que se refiram, de algum modo, ao patrimônio público e ao meio ambiente, ao contrário do que faz a Lei nº 83/95, que tutela o direitos dos consumidores, a saúde pública e a qualidade de vida.

Por tal motivo, é compreendida, pelos doutrinadores brasileiros, como uma ação na qual o autor requer tutela jurisdicional em defesa do interesse público, razão pela qual é compreendida como um direito de natureza política, já que acarreta controle do cidadão sobre atos lesivos aos interesses que a Constituição protege (DI PIETRO, 2017).

Nesse ponto, cabe-nos registrar uma crítica, porquanto, como tem se pretendido expor, a participação popular não deve se restringir ao controle dos atos praticados pelos agentes políticos, devendo ser vislumbrada como uma atuação em rede, em cooperação com o Poder Público. Isso significa que uma verdadeira democracia participativa deve pôr à disposição meios que não só sirvam para fiscalizar aqueles que realizam as políticas públicas, mas também todo e qualquer particular que ofereça risco aos bens coletivos que são constitucionalmente protegidos, de modo que possa agir como um verdadeiro ente do terceiro setor que colabora com o *munus publico*.

Para contrabalancear essa assimetria, o Direito Brasileiro reserva a tutela dos demais direitos à Ação Civil Pública, estendendo a legitimidade passiva aos particulares que ofendam todo e qualquer direito difuso ou coletivo. Porém, como veremos mais à frente, essa ação não permite a propositura por cidadãos, legitimando apenas Entes Públicos, o Ministério Público ou Associações na defesa dos direitos de seus associados. Ora, além de não ser conveniente a dispersão dos mecanismos de controle, pois dificulta a sua compreensão e conhecimento pela sociedade, tal medida reduz consideravelmente a capacidade de participação social, uma vez que praticamente comprime a repressão de parcela significativa de atos lesivos aos interesses coletivos à iniciativa dos órgãos de controle estatais. O mais preocupante é que essa limitação, além de mitigar a eficácia da tutela, que poderia ser realizada por um número imensuravelmente superior de atores, faz terra arrasada do direito constitucional à participação social, sendo um desserviço ao dever de incentivo e de educação popular à participação cívica e política. Assim,

bem se vê que, neste ponto, a ação popular brasileira não cumpre adequadamente com sua função de incluir o cidadão como ator da governação.

No mais, vale referir que havia uma discussão teórica se a ilegalidade seria um pressuposto para a propositura da ação, o que limitaria o combate das condutas imorais à demonstração de que elas decorreram de um ato ilegal. Em nosso entendimento, esse condicionamento não possui fundamento pelo simples motivo de que qualquer ato imoral, por si só, já constitui um ato ilícito, na medida em que é praticado com desvio da finalidade pública subjacente, violando o correlato princípio da Administração Pública.

Nessa esteira, Di Pietro destaca que essa ideia é reforçada pelo facto de que a moralidade é um dos princípios públicos insculpidos na própria Constituição, de modo que o dispositivo tornar-se-ia letra morta se a prática de ato imoral não gerasse a nulidade do ato administrativo. Aliás, a própria lei da ação popular induz tal conclusão, pois permite a propositura da ação para fins de anular ato lesivo à moralidade administrativa (DI PIETRO, 2017).

O papel do Ministério Público, por sua vez, é igualmente diferenciado, sendo obrigatório que acompanhe a ação como fiscal da ordem jurídica, promova a responsabilização, civil ou criminal, daqueles que forem condenados - hipótese em que atuará como autor - e a promoção da execução da sentença condenatória, quando o autor assim não fizer. Apesar disso, não possui legitimidade ativa originária para propor a ação.

A ele é facultado, ainda, dar continuidade ao processo em caso de desistência ou de extinção do feito sem resolução do mérito; e recorrer de decisões contrárias ao autor, nunca podendo, além do mais, “*assumir a defesa do ato impugnado ou dos seus autores*” (DI PIETRO, p. 991), a não ser que estes optem por atuar ao lado do autor, caso isso se afigure útil ao interesse público.<sup>18</sup>

Importa destacar, além disso, que, da mesma forma da ação popular portuguesa, a brasileira também possibilita a tutela preventiva dos direitos, o que não poderia deixar de fazer, haja vista

---

<sup>18</sup> “... A ação civil pública e a ação popular compõem um microsistema de defesa do patrimônio público na acepção ais ampla do termo, por isso que regulam a legitimatio ad causam de forma especialíssima. 3. Nesse seguimento, ao Poder Público, muito embora legitimado passivo para a ação civil público, nos termos do §2º, do art. 5º, da Lei 7.347/85, fica facultado habilitar-se como litisconsorte de qualquer das partes. O art. 6º da Lei de Ação Popular, por seu turno, (...) ressalva no parágrafo 3º do mesmo dispositivo que, verbis: §3º - A pessoa jurídica de direito público ou de direito privado, cujo ato seja objeto de impugnação, poderá baster-se de contestar o pedido, ou poderá atuar ao lado do autor, desde que isso se afigure útil ao interesse público, a juízo do respectivo representante legal ou dirigente (...)” REsp 791042/PR, Rel. Min. Luiz Fux, DJ de 9-11-06, p. 261.

a natureza irreparável dos bens jurídicos que protege, os quais não podem ser restaurados pelo equivalente monetário.<sup>19</sup>

Dada a relevância social da ação, ademais, os legitimados ativos estão isentos de custas e honorários advocatícios, salvo se restar comprovada a má-fé em sua propositura, o que notadamente é uma vantagem com relação ao sistema português, que não isenta o autor do pagamento de custas em caso de improcedência da ação (embora possa reduzir seu valor), podendo causar um receio e um desestímulo ao exercício do controle popular.

Por derradeiro, cumpre registrar a infeliz limitação do instituto àqueles que detenham o título de cidadão, nos termos do §3º do artigo 1º da Lei nº 4.717/1965. Há um consenso na doutrina brasileira de que o direito de ação popular é um direito essencialmente político do cidadão, pelo que somente aquele que estiver munido de seu título de eleitor poderá propo-la (MEIRELLES e MENDES, 2010).

Porém, essa conceituação restrita de cidadão desconsidera o facto de que a violação de direitos difusos, mormente daqueles que se enquadram no rol de direitos humanos de terceira geração, tal qual o direito ao meio ambiente equilibrado, não conhecem fronteiras, tampouco dependem de qualificações jus-políticas por parte dos interessados. Assim, uma efetiva democracia participativa deveria possibilitar um controle por todo e qualquer indivíduo, independentemente da sua nacionalidade ou do seu gozo de direitos políticos, a fim de se dar voz aos preceitos constitucionais de soberania popular.

Defende-se, por conseguinte, a definição de cidadania, para fins de legitimação ativa à ação popular, atrelada a uma dimensão universal ou transnacional, pois cada vez mais “*o direito se torna comunitário e caminha-se para um direito cosmopolita (assim no que concerne aos direitos humanos)*” (ROCHA, 1996, p.39). Logo, há de se reconhecer alguns direitos inerentes

---

<sup>19</sup> “Aspecto que se discute quanto ao requisito da lesividade diz respeito à possibilidade ou não de propositura da ação popular preventiva, à semelhança do mandado de segurança preventivo. Se comprados os dispositivos legais referentes às duas medidas, a interpretação literal levará à conclusão de que não será possível a ação popular sem que se demonstre a lesão já ocorrida, pois a Lei nº 4.717/65, a ela pertinente, não faz expressa menção à ‘violação ou justo receio de sofrê-la’, que consta do artigo 1º da Lei nº 12.016, de 7-8-09. Se a interpretação podia ser justificada ao tempo em que o patrimônio público protegido pela ação popular era considerado apenas em sentido econômico, porque o prejuízo, assim considerado, é, em regra, passível de ser indenizado, o mesmo não ocorre quando se amplia o conceito de patrimônio público, para nele incluir valores como o histórico, o cultural, o artístico, o moral, o concernente ao meio ambiente; nesses casos, é indefensável a tese da exigência de lesão concreta, efetiva, já ocorrida, sob pena de a ação tornar-se inócua para os fins pretendidos. Nessas hipóteses, ela é muito mais útil e necessária como medida preventiva, para evitar um dano que pode tornar-se irreparável, do que como medida repressiva, que poderá, no mais das vezes, resultar em compensação pecuniária, nem sempre suscetível de reparar danos dessa natureza. É de ressaltar que o par. 4º do artigo 5º d Lei nº 4.717/65, introduzido pela Lei nº 6.513, de 20-12-77, prevê que “a defesa do patrimônio público caberá a suspensão liminar do ato lesivo impugnado”. Ora, seria inviável, até mesmo de fato, a concessão de liminar se a lesão já se tivesse concretizado; a própria previsão de liminar na ação popular está a indicar que ela pode ser proposta preventivamente para evitar que o dano se concretize.” DI Pietro, p. 988-989.

à cidadania como universais, pertencentes a todos, independentemente da pátria ou da condição de seu titular (ROCHA, 1996).

No Direito Português, a despeito de aparentemente também existir uma restrição da legitimidade ativa da Ação Popular aos detentores da capacidade eleitoral ativa, consoante a literalidade do n.º 1 do art. 2.º da Lei n.º 83/95, o Código de Processo Administrativo parece apontar para outro caminho, uma vez que estabelece que qualquer pessoa poderá propor processos principais e cautelares destinados à defesa de valores e bens constitucionalmente protegidos.

Nesse sentido, comungamos com parcela da doutrina portuguesa que, como Carla Amado (2010, p. 209), posiciona-se pela apoliticidade do direito à Ação Popular, porquanto a *“condição de exercício do direito de ação não é ser eleitor (interessado na legalidade dos atos praticados pelos órgãos cujos titulares elege) mas ser pessoa (interessado na qualidade de fruição de bens coletivos).”*<sup>20</sup>

Em outras palavras, *“o ambiente, a saúde pública, a qualidade do consumo, o correto ordenamento do território, a equilibrada ocupação do espaço urbano, a harmoniosa composição arquitetónica dos edifícios, são interesses de que comungam todos os cidadãos que integram a coletividade, entendida esta numa perspectiva material e não formal (assente em critérios de nacionalidade). São legítimos defensores destes interesses todos os cidadãos que deles podem usufruir e que se ressentem, por isso, numa lógica de solidariedade cívica (e não de representatividade política), das lesões que lhes são infligidas”* (GOMES, 2017, p. 79), de tal sorte que a legitimidade popular merece ser reconhecida a cidadãos, estrangeiros e até mesmo apátridas que tenham alguma conexão com os bens jurídicos tutelados.

### **3.1.1.3. Os méritos da ação popular enquanto instrumento de efeitos transcendentais**

Com efeito, depreende-se do exposto que a Ação Popular é um instituto que essencialmente amplia o exercício de funções públicas para além dos órgãos a quem ele usualmente está confiado (DI PIETRO, 2017), constituindo-se como importante ferramenta de controle dos atos públicos e da própria legalidade *stricto sensu*.

---

<sup>20</sup> Em sentido contrário, ver os Acórdãos: do STA de 25 de Março de 2004 (proc. n.º 1581/03), e do TCASul de 13 de Janeiro de 2005 (proc. n.º 85/04) e de 17 de Maio de 2007 (proc. n.º 2467/07).

Uma de suas principais virtudes, é, sem dúvida, possibilitar o exercício da participação popular direta de forma individual, isto é, por um único cidadão, mas com efeitos transcendentais a toda a coletividade, dada a sua natureza de tutela de direitos difusos e coletivos.<sup>21</sup>

Tal circunstância certamente potencializa a sua eficácia, uma vez que permite que a existência de apenas um indivíduo interessado seja suficiente para a coibição de atos ímprobos e ilegais, o que é uma característica importante da democracia participativa, pois dá ênfase à força da coletividade, dando voz ao que Canotilho (2003, p. 510) há muito sintetizou dizendo que, “*nas sociedades contemporâneas, o indivíduo isolado está desarmado.*”

Por outro lado, como todo instrumento jurisdicional, o rito dessa ação não é pensado para a apresentação de políticas públicas, não sendo o canal adequado para a abertura de um diálogo propositivo com os governantes, de modo que restringe-se a uma tutela repressiva ou quando muito preventiva do interesse público, mas nunca prospectiva.

Independentemente disso, e, não obstante sua relevância, este instrumento de participação tem sido historicamente subutilizado, por razões que serão analisadas percutientemente mais à frente.

### **3.1.2 A Ação Civil Pública e a legitimidade das associações**

Outro típico instrumento processual que possibilita a tutela dos direitos difusos e coletivos, no Direito Brasileiro, é o da Ação Civil Pública.

Ao contrário do Direito Português, que sedimentou a Ação Popular como mecanismo processual por excelência para a proteção dos bens jurídicos coletivos, o sistema jurídico tupiniquim pulverizou a defesa dos bens de mesma natureza em três distintas ferramentas processuais: a Ação Popular, a Ação Civil Pública e o Mandado de Segurança Coletivo,<sup>22</sup> os

---

<sup>21</sup> Teixeira de Sousa (2003, p. 120) explica: “*quer os interesses difusos stricto sensu, quer os interesses colectivos, quer ainda os respectivos interesses individuais homogêneos, o que, em termos práticos, significa que a acção popular pode visar tanto a prevenção da violação de um interesse difuso stricto sensu ou de um interesse colectivo, como a reparação dos danos de massas resultantes da violação destes interesses (cfr. artigo 52.º, n.º 3, al. a), CRP). Em contrapartida, no objecto da acção popular nunca se podem compreender direitos ou interesses meramente individuais.*”

E noutro passo afirma: “*dada a dupla dimensão individual e supra-individual dos interesses difusos, em qualquer acção popular é necessariamente protegido o interesse individual homogêneo de cada um dos seus titulares. O que sucede – importa esclarecer – é que na acção popular nunca se tutelam apenas alguns interesses individuais, mas antes os interesses individuais homogêneos de todos os titulares do interesse difuso.*”

<sup>22</sup> “*Da mesma forma que a ação popular e o mandado de segurança coletivo, a ação civil pública foge aos esquemas tradicionais do direito de ação, estruturado para proteger o direito subjetivo, o direito individual. Nas três hipóteses, o que se protege são os interesses metaindividuais, os chamados interesses públicos, que abrangem várias modalidades: o interesse geral, afeto a toda a sociedade; o interesse difuso, pertinente a um grupo de pessoas caracterizadas pela indeterminação e indivisibilidade; e os interesses coletivos, que dizem respeito a um grupo de pessoas determinadas ou determináveis. A proteção do patrimônio público (considerado em sentido amplo, para abranger o econômico, o turístico, o estético, o paisagístico) pode ser do interesse geral ou pode ser*

quais, em conjunto, constituem o que se chamou de microssistema da tutela coletiva, que se orienta em conformidade com o princípio da máxima amplitude da tutela jurisdicional coletiva, formando uma espécie de sistema normativo policêntrico e intercomunicado. Ou seja, na ausência de uma codificação, cada diploma normativo reenvia aos demais, no que couber, suas normas processuais, de forma a potencializar a proteção dos interesses coletivos por intermédio da aplicação da teoria do diálogo das fontes.<sup>23</sup>

O agente unificador desse minissistema é, indubitavelmente, o Código de Defesa do Consumidor (ARGENTA, 2017), que integrou suas normas de tutela coletiva àquelas previstas na Lei da Ação Civil Pública - LACP, possibilitando o uso delas nesta lei e vice-versa.

Releva essa reflexão para que seja possível observar que, dentro desse microssistema, a Ação Civil Pública vem complementar a Ação Popular ao possibilitar a tutela mais ampla dos direitos difusos e coletivos, os quais desta vez não ficam restritos à proteção ao patrimônio público e à moralidade administrativa, disseminando-se para combater toda lesão ou ameaça de lesão ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, à ordem econômica, à ordem urbanística, à honra e à dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos e a qualquer outro interesse difuso ou coletivo,<sup>24</sup> independentemente da pessoa física ou jurídica que tenha dado causa ao ilícito, pelo que pode ser proposta inclusive em face de particulares, destoando da legitimidade passiva prevista na lei nº 4.783/1965.

Mas se do ponto de vista processual a LACP é imprescindível à plena efetivação da tutela coletiva, o mesmo elogio não se pode fazer ao seu caráter democrático.

Isso porque os únicos legitimados que podem ser em alguma medida classificados como representantes sociais são as Associações Públicas, e ainda sim de forma limitada à defesa de suas finalidades institucionais, já que todos os demais integram a estrutura orgânica do Poder Público.<sup>25</sup>

É bem perceptível, desta feita, o caráter diminuto de efetivação da participação popular da Ação Civil Pública, o que tornam demasiadamente falhos os instrumentos jurídico-processuais disponibilizados aos cidadãos para a satisfação da democracia participativa.

---

*de um grupo apenas e se faz por meio da ação popular ou da ação civil pública, nitidamente distinguíveis pela legitimidade ativa e passiva. A proteção do interesse coletivo, pertinente a uma coletividade determinada, é feita por meio do mandado de segurança coletivo.*” (DI Pietro, 2017 p. 996).

<sup>23</sup> O microssistema coletivo tem sua formação marcada pela reunião intercomunicante de vários diplomas, diferenciando-se da maioria dos microssistemas que, em regra, tem formação enraizada em apenas uma norma especial, recebendo, por tal situação, razoável influência de normas gerais. MAZZEI, 2006, p. 408-410.

<sup>24</sup> Lei nº 7.374/85, Art. 1º.

<sup>25</sup> Lei nº 7.374/85, Art. 5º.



Reforçamos, nesse ponto, que não há lógica que ampare a redução do uso de tão importante ferramenta praticamente apenas a órgãos estatais. Tal atitude, além de impossibilitar em grande escala a fiscalização e o controle popular sobre os bens jurídicos transindividuais que tenham relevância econômica, social e/ou cultural - o que faz com que o Poder Público perca um poderoso aliado na consecução de seu *munus* - torna o detentor da soberania popular, isto é, o povo, cada vez mais dependente das instituições governamentais, reprimindo o despertar de sua autonomia e da consciência de sua capacidade de ser ator da governação em uma sociedade plural, multifacetada e coordenada. Pode-se dizer, em síntese, que quanto menos atuante for determinada sociedade, mais dependerá do eficaz desempenho de seus órgãos estatais de controle; por outro lado, quanto mais ativos esses mesmos órgãos de controle, mais acomodados se tornarão os cidadãos, dando origem a um nocivo e indesejável ciclo vicioso.

Parece-nos mais satisfatório, portanto, o sistema português de tutela coletiva, o qual, além de concentrar-se em apenas um instrumento processual (ação popular), facilitando a compreensão por seus operadores, permite que todos os seus legitimados, incluindo os cidadãos, protejam os bens juridicamente relevantes em face de entidades públicas e/ou particulares.

Gize-se que se o maior avanço do microssistema brasileiro, com relação ao português, era a atribuição de consideráveis poderes ao Ministério Público para que pudesse participar ativamente da tutela dos direitos difusos, esta diferença foi dissipada, em 2015, com a alteração do nº 1 do art. 16 da Lei nº 83/95, que também passou a outorgar legitimidade ativa ao Ministério Público Luso.

É chegada a hora, destarte, do Direito Brasileiro também lançar mão da fonte do direito comparado, de modo a reformular a sua já defasada lei de Ação Popular e concretizar de forma plena o direito à participação popular no âmbito dos Tribunais.

### **3.2 Instrumentos de participação popular no processo decisório**

Feita uma sumária abordagem a respeito dos instrumentos processuais postos à disposição para a participação social, cabe debruçarmo-nos, neste momento, sobre os mecanismos procedimentais oferecidos à população para fins de efetivação da democracia participativa.

Como já mencionado alhures, esses meios de participação, mais do que quaisquer outros, são os idealizados para dar concretude aos preceitos constitucionais que, tal como o art. 109º da Constituição da República Portuguesa, preconizam o direito à participação direta e ativa de homens e mulheres na vida política. Repara-se que, de acordo com esse mesmo artigo, é dever da lei promover a igualdade dos direitos cívicos e políticos, razão pela qual é necessária a

existência de outros meios de atuação popular que não se restrinjam ao controle/fiscalização da legalidade dos atos públicos.

Com efeito, o foco da participação, aqui, é o de influenciar na construção de um resultado jurídico-político específico por meio de um diálogo propositivo com os agentes públicos.

Assim, como afirma Soares (1998), as manifestações populares por meio desses institutos precisarão ser respeitadas por aqueles que exercem o poder, pois não são meras sugestões, mas decisões com intervêm de modo direto na competência das autoridades públicas, com consequências jurídicas.

Disso se depreende, por conseguinte, que a inserção de mecanismos que incentivam e incluem a deliberação popular junto às decisões políticas constitui um notável avanço democrático, na medida em que “*fomenta a própria consciência sobre a relevância da discussão política e da não-alienação política*” (DE JESUS, 2016).

Na atualidade, essas formas de participação não são estanques, espalhando-se por todo o sistema normativo, muitas vezes de forma inovadora, a fim de se cumprir com o mandamento constitucional. Dentre eles, vale a referência a) ao exercício do direito de petição, insculpido no art. 52º da CRP e no art. 5º, XXXIV, alínea a, da CFBR; b) à iniciativa popular para a proposição de projetos de lei e de emendas à constituição; c) à possibilidade de reuniões públicas com os órgãos da administração local; d) ao permissivo de delegação às organizações de moradores de tarefas administrativas que não envolvam o exercício de poderes de autoridade, consoante artigo 248 da CRP; e) à intervenção pessoal ou por representação nos procedimentos administrativos, seja em defesa de direitos próprios ou de interesses difusos, com direito à informação e participação dos interessados, nos termos do CPA (BARATA, 2014); f) à existência de Conselhos Municipais, que são organismos de escutação, informação e consulta junto aos órgãos estatais, tendo seus membros eleitos (MADEIRA, 2009); e g) ao direito ao livro de reclamações nas repartições públicas (art. 38º do Decreto-lei nº 135/99); h) às medidas de modernização administrativa presentes no Decreto-lei n.º 135/99, de 22 de abril, alterado pelo Decreto-Lei n.º 58/2016, de 28 de agosto (MAGALHÃES, 2017). Há, ainda, ferramentas próprias de um governo eletrônico, do que é exemplo a Loja/Balcão do Cidadão e o E-Government, que têm como escopo a melhora da eficiência e da qualidade dos serviços (COSTA, 2014).

Vejamos, agora, alguns desses institutos, dentre os quais encontram-se figuras clássicas, como o referendo e o plebiscito, e outras inovadoras, como o orçamento participativo.

### 3.2.1 Audiências e Consultas Públicas no Procedimento Administrativo em geral

A primeira forma de intervenção popular nas políticas públicas que merece ser destacada é aquela que concede o direito de participar, debater junto aos órgãos públicos acerca de questões de relevante interesse social, oferecendo novas perspectivas que podem contribuir à melhor decisão administrativa.

Trata-se, em síntese, não só do direito de ser ouvido, mas de influir na convicção do administrador público. Para Sérvulo Correia (1994, p. 148), *“a circunstância de a exclusiva autoria do acto final do procedimento caber à Administração não impede o estabelecimento de formas de intervenção do particular que lhe reservem a possibilidade do exercício de uma legítima influência sobre o sentido da decisão.”*

Esse direito de participação, no sistema jurídico português, pode ser visualizado sob duas vertentes distintas. Uma delas, encontra-se insculpida no nº 5 do art. 267 da Constituição Republicana, garantindo *“a participação dos cidadãos na formação das decisões ou deliberações que lhes disserem respeito.”* Seu desiderato, em verdade, não é exatamente consagrar o direito de participação procedimental nas questões que interessam a um número indeterminado de pessoas (interesses difusos), embora tal percepção não seja absolutamente desprezível, na medida em que amplia a garantia constitucional correlata. O intuito da norma constitucional foi antes o de evitar que o cidadão tenha a sua esfera subjetiva de direitos afetada sem ter tido a oportunidade de se manifestar para contrapor os fundamentos de facto e de direito da possível decisão a ser tomada.

É nesse contexto que o Código de Procedimento Administrativo - CPA (art. 121º), dando concretude ao mandamento constitucional, estabelece o direito de audiência prévia, o qual deve ocorrer, de forma oral ou escrita, após a devida notificação dos interessados, que deverão ser informados do projeto de decisão e de todos os aspectos relevantes, de matéria de facto e de direito, que a fundamentam. O não respeito a essa previsão, salvo nos casos elencados no nº 1 do art. 124º do CPA, acarreta a nulidade do ato administrativo subsequente.<sup>26</sup> Cumpre observar que, à luz da alínea d do nº 1 do citado artigo, uma das exceções ao dever de audiência prévia é quando *“o número de interessados a ouvir seja de tal forma elevado que a audiência se torne impraticável, devendo nesse caso proceder-se a consulta pública, quando possível, pela forma mais adequada.”*

---

<sup>26</sup> Não obstante haja entendimentos em sentido contrário, posicionamo-nos pela caracterização da audiência prévia como direito fundamental, à luz do que preceitua o nº 5 do art. 267 da CRP, pelo que a sua ofensa constitui violação a conteúdo essencial da Constituição, o que *“determina a nulidade do acto principal do procedimento.”* (CORREIA, 1994, p. 157).

Então, não sendo possível a audiência pública devido ao elevado número de interessados, deve ela ser substituída por uma consulta pública.<sup>27</sup> Tal prescrição normativa, se não analisada com acuidade, pode-nos levar à falsa impressão de que o instituto também garante o direito do indivíduo ser ouvido quando esteja em jogo a formação de qualquer decisão política, haja vista o interesse público subjacente, que releva a todos os cidadãos.

Repisa-se, porém, que essa não é a melhor interpretação deste mecanismo procedimental, porquanto tornaria excessivamente burocrática a condução do interesse público, obstaculizando a sua consecução. Mais razoável, portanto, é permitir a participação cidadã, no âmbito dos interesses difusos, apenas a questões de grande impacto econômico-social, tal como faz, por sinal, a Lei de Ação Popular, conforme se abordará em seguida.

Por conseguinte, a consulta pública que substitui a audiência dos interessados no CPA deve ser compreendida dentro de um contexto em que na prática não se mostra possível a recolha e consideração de todas as ponderações que porventura fossem apresentadas pelos interessados (Conselho Consultivo PGR, Par. nº 142/2001). Isso faz que se considere a utilização, em seu lugar, da consulta pública, em que pese esta, na prática, muitas vezes também não se mostrar satisfatória, porquanto trata-se de técnica procedimental pensada para a intervenção popular em uma perspectiva *uti cives*, apresentando como objetivo principal a proteção de interesses difusos, e não diretamente de interesses particulares potencialmente afetados pela projeto de decisão em análise (Conselho Consultivo PGR, Par. nº 142/2001).

Em suma, o legislador, ao prever a consulta pública como mecanismo supletivo no CPA, pretendeu proporcionar uma resolução pragmática às questões controvertidas que, em razão do grande número de interessados que necessitassem ser ouvidos em audiência, pudessem ocasionar disfunções administrativas (Conselho Consultivo PGR, Par. nº 142/2001).

Isso significa, sob qualquer ângulo, que o direito à participação procedimental do Código de Procedimento Administrativo tem como vocação a tutela dos interesses individualizáveis dos particulares, os quais, ainda que constituam um número elevado de pessoas, sempre serão determináveis. Dito de outro modo, “(...) *o procedimento a que se reporta a norma é, não um procedimento colectivo ou popular, mas, ainda, um procedimento administrativo comum,*

---

<sup>27</sup> De acordo com Moreira Neto (1992, p. 129), audiência pública seria o “(...) *instituto de participação administrativa aberta a indivíduos e a grupos sociais determinados, visando à legitimidade da ação administrativa, formalmente disciplinada em lei, pela qual se exerce o direito de expor tendências, preferências e opções que possam conduzir o Poder Público a uma decisão de maior aceitação consensual*”. Enquanto ela tem como característica marcante a presencialidade (embora nem sempre seja realizada dessa forma, podendo ser também escrita) e a participação de todos os interessados, a consulta pública é, necessariamente, não presencial, sendo aberto um prazo para que os interessados se manifestem, aprimorando a discussão sobre o assunto em debate e oferecendo maiores subsídios à decisão do órgão público.

*referente a direitos ou interesses individualizáveis, e unicamente caracterizado pelo grande número de intervenientes ou de contra-interessados – geralmente designado por procedimento de massa (Conselho Consultivo PGR, Par. nº 142/2001).*

Essas peculiaridades, entretanto, não lhe retiram o atributo de legítimo instrumento democrático. Afinal, o direito à participação popular não se restringe à possibilidade dos cidadãos influírem na condução do interesse público. Representa, acima de tudo, uma ideia de governação dialógica, com base no consenso e no respeito ao cidadão enquanto indivíduo de direitos que é apto para constituir uma relação jurídica bilateral com os atores públicos.

Nessa medida, Freitas do Amaral (*et al*, 2007) esclarece que a participação cidadã no processo de tomada de decisões administrativas não só detém uma função legitimadora, característica de uma Administração democrática, como possibilita que os particulares zelem por seus direitos e interesses legalmente protegidos, o que conduz a um aumento de eficácia da atividade administrativa.

Destarte, muito mais do que possa parecer, a concepção por trás da participação do cidadão no procedimento de formação de decisão administrativa que atinge a sua esfera jurídica é figura elementar do que ora se defende neste singelo trabalho, sendo símbolo de uma Administração Pública concertada, aberta ao diálogo e à escuta de seus administrados,<sup>28</sup> consciente de que a relação jurídico-administrativa demanda a ponderação de interesses públicos e de interesses dos administrados, sob penas destes *“se tornarem meros "objectos do poder, entidades inaptas para participar em relações jurídicas bilaterais com os titulares do poder, súbditos, em vez de cidadãos”* (CORREIA, 1994, p. 133). Infelizmente, não possui paralelo no Direito Brasileiro, que não obstante também institua o direito ao contraditório e à ampla defesa nos procedimentos

---

<sup>28</sup> *“O Direito que organiza as condutas participadas da Administração assegura a transformação do poder de comunicação dos cidadãos (kommunikativer Macht) em poder administrativo. E para isso é essencial a abertura à sociedade do modelo procedimental e a sua capacidade de gerar consensos. (...) Chamamos pois participação dialógica àquela que, sem uma co-autoria com a Administração na emissão do acto principal, relativamente ao qual o particular continua a figurar como destinatário, assegura a este último a emissão e a recepção, ao longo do procedimento, de comunicações informativas, valorativas e programáticas graças às quais desempenha um papel efectivo na aquisição, valoração, ponderação e qualificação jurídica de factos e interesses de onde resultará em termos lógicos o sentido da decisão. (...) A missão funcional cifra-se na contribuição do particular para a mais perfeita realização do interesse público, em virtude de, através de uma posição dialéctica ou de pura colaboração, enriquecer a perspectiva da Administração sobre a identidade, natureza e peso relativo dos interesses que povoam a situação real da vida que lhe cabe conformar. (...) Mas a intervenção do particular cujos interesses devam ser conformados pela decisão não poderá ser vista sob uma perspectiva totalmente funcionalizante, sob pena de se poder assistir a uma organização do procedimento pelo legislador que não defenda suficientemente o indivíduo do arbítrio do poder. (...) O cidadão é chamado para defender os seus interesses, desde que em abstracto susceptíveis de tutela jurídica e com emprego de meios lícitos.”* (Conselho Consultivo PGR, parecer nº 142/2001).

administrativos, não disciplina a obrigatoriedade de audiência prévia para fins de debate deliberativo visando a formação da decisão final.

Isso posto, torna-se mais fácil de compreender que a outra vertente do direito de participação procedimental mencionado supra é aquela cuja natureza é a defesa de interesses difusos, consoante estatuído pela Lei Fundamental em seu artigo 52, n° 3, que dispõe sobre o direito de ação popular.

Com efeito, a lei regulamentadora (Lei n° 83/95), a qual já tivemos a oportunidade de analisar em seu aspecto processual, também garantiu o direito à participação procedimental,<sup>29</sup> preconizando o direito de prévia audiência na preparação de planos, em especial daqueles de ordenamento do território e urbanismo, e realização de obras e investimentos públicos com impacto relevante no ambiente ou nas condições econômicas, sociais e da vida em geral da comunidade, sendo assim considerados aqueles que sejam superiores a determinado valor previsto em lei ou que influenciem significativamente as condições de vida das populações de determinada área.

Paralela a essa garantia de participação procedimental, existem inúmeros outros procedimentos especiais, destacando-se aquele que estabelece o direito de consulta pública à Análise de Impacto Ambiental (AIA), nos termos da Lei n° 19/2014 e do Decreto-Lei n° 151-B/2013.

De modo similar, o Direito Brasileiro dispersou em uma pluralidade de diplomas normativos o direito de participação procedimental por meio da consulta pública e, principalmente, da audiência pública. Gize-se, aliás, a título de informação, que este direito não fica adstrito à Administração Pública, englobando inclusive procedimentos no âmbito do Poder Legislativo - que, nos termos do art. 58, §2º, II da Constituição, pode o deferir mediante prévio requerimento de representantes da sociedade civil, para fins de instrução de matéria em discussão que tenha relevante interesse público - e do Poder Judiciário, autorizando que o Supremo Tribunal Federal, em julgamento de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN), convoque audiência pública para que especialistas no tema controvertido apresentem informações e relatos de suas experiências, de modo a auxiliar no processo decisório (SILVA *et al*, 2015).

O que nos importa, contudo, são os mecanismos postos à disposição na esfera administrativa. Vale ressaltar, nessa esteira, que o primeiro instrumento do gênero foi instituído ainda antes da Constituição Democrática, por intermédio da Resolução n° 01, de 23 de janeiro de 1986, do

---

<sup>29</sup> A legitimidade procedimental popular não deixa, em verdade, de ser um complemento da legitimidade processual correlata, pois o direito de ir aos tribunais “*não preclude a possibilidade de os cidadãos, pessoal ou colectivamente, defenderem os mesmos interesses em fase pré-judicial*”, de modo a evitar uma judicialização que pode acarretar um processo moroso e, por vezes, uma tutela tardia. (CANOTILHO e MOREIRA, 2007, p. 701).

Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), que facultou o uso da audiência pública para a discussão do Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) (SILVA *et al*, 2015).

Na sequência, outras previsões similares, em procedimentos específicos, foram sendo legalizadas, sendo exemplos a) a Lei Geral de Licitações e Contratos, que exige a participação social para licitações cujo valor ultrapasse o limite estabelecido na lei (art. 39, lei nº 8.666/93); b) a lei que trata das concessões e permissões de serviços públicos, assim como da que versa sobre as Parcerias Públicos-Privadas, que também prevêem a realização de audiência pública (Leis nº 8.987/94 e nº 11.079/04); e c) as respectivas leis das agências reguladoras de energia elétrica e de petróleo (Leis nº 9.427/96 e nº 9.478/97). Em qualquer dos casos, a audiência prévia deve anteceder a decisão ou alteração de norma administrativa que interfira nos direitos dos agentes econômicos e dos consumidores dos setores regulados (SILVA *et al*, 2015).

Demais disso, ainda existe a disposição elencada na lei geral de procedimento administrativo da União Federal, a qual aplica-se subsidiariamente aos demais procedimentos, possibilitando a convocação de consulta ou audiência pública quando estiver sendo debatida questão relevante de interesse geral (art. 31 e seguintes, Lei nº 9.784/99).<sup>30</sup>

Desta feita, percebe-se, mais uma vez, também no Direito Brasileiro, o caráter fundamental do direito de participação procedimental, o qual constitui-se no direito de ser ouvido e de emitir opinião, seja sobre interesses particulares ou coletivos (SUNDFELD, 2011). Trata-se de valorizar o cidadão enquanto destinatário das prestações públicas, que paulatinamente abandona sua apatia e passividade, características típicas de um povo verticalmente comandado por um modelo de gestão hierárquica pouco acessível, e se abre a uma perspectiva deliberativa, cuja posição não é somente de destinatário, mas também de colaborador que caminha junto com a Administração na escolha dos assuntos de seu interesse (SILVA *et al*, 2015).

---

<sup>30</sup> Abordando o assunto, Di Pietro (2017, pgs. 809-810) disserta: *A consulta pública não é prevista, nessa lei, como obrigatória para a Administração Pública, mas como faculdade a ser exercida, mediante despacho motivado, quando a matéria do processo envolver assunto de interesse geral e desde que não cause prejuízo à parte interessada. A consulta é divulgada por meios oficiais, a fim de que pessoas físicas ou jurídicas possam examinar os autos, fixando-se prazo para oferecimento de alegações escritas (§1º do art. 31); pelo §2º do mesmo dispositivo, o comparecimento à consulta pública não confere, por si, a condição de interessado do processo, mas confere o direito de obter da Administração resposta fundamentada, que poderá ser comum a todas as alegações substancialmente iguais. A audiência pública também não é prevista em caráter obrigatório, ficando a sua realização a critério da autoridade quando se tratar de matéria relevante; o objetivo é o de permitir debates sobre a matéria. Outros meios de participação poderão ser instituídos pelos órgãos administrativos, quando se tratar de matéria relevante (art. 33). Além dessa lei, outras existem que preveem medidas semelhantes, a exemplo da Lei nº 8.666, de 21-6-93 (lei de licitações e contratos), que exige, em caráter obrigatório, a realização de audiência pública; (...) Todos esses exemplos servem para demonstrar a presença do princípio da participação do administrado na Administração Pública, dentro de um objetivo maior de descentralizar as formas de sua atuação e de ampliar os instrumentos de controle.*

A crítica ao instrumento, porém, fica no facto de que, na maior parte das vezes, não há uma obrigatoriedade de sua utilização, prevalecendo certa discricionariedade do agente público, que não raro se omite em seu dever de incentivo e inclusão da democracia participativa no *munus público*. Além disso, mesmo quando realizada, salvo previsão expressa em contrário, o decidido em audiência pública não é vinculativo, o que não seria de todo um problema, caso os administradores reconhecessem o debatido e superassem o inerente dever de fundamentação expondo adequadamente os motivos que fizeram com que eles decidissem em sentido diferente. Hodiernamente, portanto, o que tem se observado é o exercício do direito de participação procedimental com mero caráter consultivo, de coleta de opiniões, o que enseja uma desilusão comunitária, pois, como diria Bobbio (2006, p. 22), *“nada é mais frustrante, para quem participa, do que perceber que as conclusões alcançadas coletivamente depois de tanto empenho foram ignoradas, instrumentalizadas ou distorcidas por policy makers”*.

Nesse mesmo sentido, Fábio Gomes dos Santos (2013, p. 127) aduz que *“na prática, as audiências têm constituído apenas espaços de diálogo, não sessões deliberativas onde se pretenda decidir sobre os temas em pauta. O usual é que os debates sejam preenchidos por manifestações variadas, nem sempre relacionadas ao tema em pauta e muitas vezes contraditórias. Seria muito difícil, em alguns casos, saber inclusive ao que exatamente o Poder Público estaria vinculado.”*

Conseqüentemente, o interesse social diminui, resultando em um número muito reduzido de participantes, que frequentemente ainda encontram adversidades organizacionais e até mesmo resistências cívicas que decorrem da falta de tolerância às opiniões contrárias (possível fruto de um extremismo político) e da ausência de conhecimento sobre as ferramentas postas à disposição pelo instituto.

Um exemplo que bem ilustra esses problemas foi a experiência da Cidade de Porto Alegre, no Estado do Rio Grande do Sul, na primeira audiência pública da história do transporte público, em 2014, que tinha como objeto a discussão do edital de concessão do referido serviço.

Com apenas seiscentos e dezessete pessoas cadastradas como participantes, número demasiadamente diminuto quando considerada a população do município, que ultrapassa a faixa de 1.500.000 de habitantes, a audiência previa o tempo de três minutos de exposição para cada cidadão interessado.

Ocorre que, transcorridos apenas 30 minutos, o encontro precisou ser encerrado devido a um tumulto generalizado e depredações das instalações por parte de alguns dos participantes (SILVA *et al*, 2015).



Nota-se, pois, um mau uso do instrumento em comento, que ainda necessita ser melhor compreendido pelos cidadãos. Não é por isso, contudo, que ele deve ser abandonado; muito pelo contrário. A real democracia deliberativa, como já dito, é consequência de um processo construtivo, mediante o qual a educação e a conscientização cívica têm papel considerável. A participação procedimental, portanto, não só merece insistência como deve ter cada vez mais seu uso incentivado. Este, sem dúvida, é o único caminho possível para que se cumpra com o dever constitucional de incluir os cidadãos nas esferas políticas de poder, em busca de uma Administração menos autoritária e mais consensual.

### **3.2.2 Orçamento Participativo**

O Orçamento Participativo - OP, por sua vez, não deixa de ser uma segmentação do próprio direito à participação procedimental. Caracteriza-se, em suma, por ser um meio institucionalizado de inclusão da sociedade na definição das diretrizes econômicas estatais.

Tendo surgido como proposta pioneira do Município de Porto Alegre, no sul do Brasil, em 1989, o OP espalhou-se por diversos lugares do mundo,<sup>31</sup> sendo "*considerado pela Organização das Nações Unidas (ONU) como uma das 40 melhores práticas de gestão urbana do mundo*" (MADEIRA, 2009, p. 33).

Um de seus méritos é, sem dúvida, incorporar o cidadão na decisão pública, compartilhando com ele a responsabilidade pelas metas prioritárias do orçamento, em uma espécie de co-governança.

Para melhor compreensão, cita-se a estrutura consolidada do instituto em Porto Alegre, na qual, a cada ano, é aberto a todos os cidadãos a possibilidade de participarem, de forma igualitária, de reuniões públicas cujo objetivo é identificar potenciais falhas ou ineficiências a do Poder Executivo, para, a partir daí, definir as prioridades na execução de serviços públicos (DE JESUS, 2016).

A proposta é concretizada por meio da subdivisão da cidade em regiões, possibilitando que cada grupo comunitário (16 assembleias regionais) identifique as falhas e necessidades mais prementes de sua localidade, tais como transporte, educação lazer, cultura, saúde e saneamento básico.

Após rodadas iniciais de reuniões abertas apenas aos cidadãos, sem qualquer interferência pública, os participantes selecionam representantes que, em conjunto com os integrantes do

---

<sup>31</sup> Lisboa, em 2009, foi a primeira capital europeia a implementá-lo. Seguindo a tendência, hoje diversos municípios de Portugal também já criaram o seu próprio OP. (MADEIRA, 2009)

Poder Executivo, constituirão o órgão oficial que elaborará o orçamento, discriminando as listas de prioridades escolhidas.<sup>32</sup>

O grau de detalhamento é tamanho, que, após a definição das prioridades, são pormenorizados detalhes mais concretos, tais como a extensão das vias a serem pavimentadas, as obras de maior vulto que devem ser realizadas, os recursos que serão transferidos à saúde, educação, etc (DE JESUS, 2016).

Posteriormente, o orçamento anual é encaminhado ao Legislativo, que pode ou não aprová-lo, assim como modificá-lo, muito embora seja impelido à aceitação devido à etapa anterior participação popular direta (DE JESUS, 2016).

Uma de suas mais relevantes virtudes é, sem dúvida, permitir que a sociedade efetivamente influencie no processo construtivo da política pública, uma vez que a sua participação não tem mero caráter consultivo, configurando, como já dito, uma espécie de co-decisão com o Poder Público. Como consequência, o planejamento orçamentário, que vai direcionar os investimentos públicos ao longo do ano, é menos propenso a sofrer desvios que em nada correspondem aos anseios sociais, elidindo um aspecto da política brasileira, qual seja: a privatização da esfera pública por certas categorias de particulares que possuem grande influência extra-jurídica.

A implementação da OP, contudo, também encontra desafios, tanto a nível dos governantes eleitos, que podem mostrar desinteresse ideológico em seu uso, quanto, principalmente, por sua compreensão e adesão pelos cidadãos comuns, habituados a uma cultura de apatia em face da vida pública.

Para sua plena efetivação, portanto, é importante considerar a forma de sua criação, pois uma democracia ativa depende de que os cidadãos se percebam como atores desde a construção do procedimento, de sorte que sintam que são convidados à participação pública, e não impelidos. Trata-se de uma técnica de concertação que, como veremos oportunamente, até mesmo facilita a aceitação e o cumprimento de regras, pois estas deixam de ser vislumbradas como impositivas, sendo percebidas como decorrência da auto-limitação realizada por seus próprios destinatários.

---

<sup>32</sup> Boaventura (2003, p. 393), esclarecendo o procedimento, observa que *as prioridades setoriais e a hierarquia das obras, em cada setor, são remetidas para o Executivo. Na base destas prioridades e hierarquias, e somando as notas das diferentes prioridades em todas as regiões, o Executivo estabelece as primeiras três prioridades do orçamento em preparação. Por exemplo, para o Orçamento de 1997, as três prioridades foram: habitação (44 pontos), pavimentação (42 pontos), saneamento básico (30 pontos)*.

Com efeito, Dias ressalta que a cidadania ativa depende de um espaço de participação no qual aspectos como a eleição, direitos e deveres dos participantes e dos governantes, organização das reuniões, método de votação e decisão dos investimentos, dentre outros fatores, são concebidos e regulados conjuntamente por políticos e cidadãos (DIAS, 2008).

Assim, a existência de um prévio regulamento do Orçamento Participativo que seja elaborado unilateralmente pelo poder público vai de encontro à finalidade do próprio instituto, porquanto constrange os cidadãos a aderirem e aceitarem um quadro orientador que não foi feito com o seu aval, ensejando a participação em um processo que à partida já não é o seu, o qual encontra-se pré-formatado e controlado pelo poder governativo (BARATA, 2014).

Permitir a construção partilhada do enquadramento normativo do procedimento, desta feita, propicia condições mais adequadas para o combate à apatia e ao distanciamento dos cidadãos da vida política, *"pois estes sentem que assim estão a conquistar algo diferente do habitual, sentem que estão a conquistar algo seu, levando assim a uma maior interação com o processo do OP"* (BARATA, 2014, p. 40).

Disso se conclui que o bom uso deste mecanismo de participação (assim como de todos os outros, em verdade) depende de uma sociedade civil forte e mobilizada ao debate com a classe política, circunstância ainda muito aquém da realidade tanto brasileira quanto portuguesa.

Há, em outras palavras, a necessidade de se educar para a participação, razão pela qual se mostra significativamente louvável a criação, em determinados municípios, de uma espécie de Orçamento para Crianças e Jovens, que constitui-se justamente em um projeto pedagógico que enfatiza a socialização, promovendo o protagonismo infanto-juvenil com foco nos problemas peculiares à infância e adolescência, de modo a construir espaços de promoção da prática política (BARATA, 2014).

Quem sabe assim, por meio de iniciativas como esta, de inclusão da sociedade na vida pública desde a tenra idade, consigamos incutir nas futuras gerações a responsabilidade e o gosto pela coisa pública, de modo a alterar a sina que reiteradamente se repete na modernidade: *"nada ou quase nada aprendemos de democracia na infância ou na juventude. Quando ficamos adultos também não temos suficientes oportunidades de aprender e praticar a democracia"* (FRANCO, 2007, p. 7).

### **3.2.3 A figura do referendo e do plebiscito**

Por fim, insta mencionar dois dos mais clássicos instrumentos de participação social no processo decisório: o referendo e o plebiscito.

Muito similares, diferenciam-se apenas na medida em que um é utilizado como ferramenta de controle prévio à promulgação de uma lei ou de um ato normativo (plebiscito) e o outro destina-se à consulta que é posterior à aprovação do diploma normativo, condicionando sua eficácia apenas em caso de negativa pública da norma apreciada (no Direito Brasileiro). Ontologicamente,<sup>33</sup> porém, ambos institutos se aproximam, uma vez que são maneiras de se colher a opinião do povo a respeito de uma questão normativa.<sup>34</sup> Nesse sentido, nas palavras de Pires (1980, p. 49), o referendo - mas também em certo grau o plebiscito - "*é a legítima defesa pacífica e democrática de um Povo a quem se pretenda, abusivamente, limitar, dirigir, controlar ou instruir. Mais nada! O Povo é a Primeira e a última instância da vontade humana em política.*"

Os dois instrumentos estão expressamente previstos na Constituição Brasileira, que, em seu artigo 3º, prevê a possibilidade de sua convocação mediante decreto legislativo, por proposta de um terço, no mínimo, dos membros que compõem qualquer das Casas do Congresso Nacional, havendo obrigação expressa, por força do §3º do art. 18 da Lei Maior, do uso do plebiscito para a efetivação de incorporação, desmembramento ou fusão d'alguns dos Estados Federados.

Demais disso, coube a sua regulamentação infraconstitucional à lei nº 9.709/98, a qual positivou a distinção meramente temporal dos mecanismos.<sup>35</sup>

Na Constituição Portuguesa - CRP, por seu turno, há a consagração apenas do referendo, de sorte que o plebiscito teria caráter excepcional, uma vez que sua realização não está constitucionalmente regulamentada (URBANO, 1998). Apesar disso, a regulamentação do

---

<sup>33</sup> Doutrinariamente, existe uma discussão se a diferença dos institutos também não consistiria no objeto da consulta pública. Para alguns autores, haveria um aspecto de preponderância política na consulta do plebiscito, envolvendo um ato concreto, uma decisão política, com efeitos presentes ou futuros, ao passo que o referendo se voltaria a uma consulta mais restrita a termos jurídicos, envolvendo o conteúdo normativo de determinada lei. Embora relevante tal discussão, nela não nos aprofundaremos por não influenciar na análise principal deste trabalho, que diz respeito à efetividade dos mecanismos de participação. Para maiores conhecimentos, ver: SOARES, Marcos Antonio Striquer. O Plebiscito, o Referendo e o Exercício do Poder. Instituto Brasileiro de Direito Constitucional, Editor: Celso Bastos. São Paulo: 1998.

<sup>34</sup> "*A diferença entre plebiscito e referendo concentra-se no momento de sua realização. Enquanto o plebiscito configura consulta realizada aos cidadãos sobre matéria a ser posteriormente discutida no âmbito do Congresso Nacional, o referendo é uma consulta posterior sobre determinado ato ou decisão governamental, seja para atribuir-lhe eficácia que ainda não foi reconhecida (condição suspensiva), seja para retirar a eficácia que lhe foi provisoriamente conferida (condição resolutive)*". (MENDES et al, 2010, p. 400).

<sup>35</sup> Art. 2º Plebiscito e referendo são consultas formuladas ao povo para que delibere sobre matéria de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa.

§ 1º O plebiscito é convocado com anterioridade a ato legislativo ou administrativo, cabendo ao povo, pelo voto, aprovar ou denegar o que lhe tenha sido submetido.

§ 2º O referendo é convocado com posterioridade a ato legislativo ou administrativo, cumprindo ao povo a respectiva ratificação ou rejeição.

referendo encontra-se muito melhor pormenorizada quando comparada àquela realizada pela ordem jurídica brasileira.

Em apertada síntese, a CRP previu a possibilidade de sua utilização nacional ou local, tendo esta por objeto “*questões de relevante interesse local que devam ser decididas pelos órgãos autárquicos municipais ou de freguesia e que se integram nas suas competências*” e aquela “*questões de relevante interesse nacional*” (CANOTILHO, 2003, p. 300).

Existem, ainda, restrições de caráter material, porquanto o referendo não pode ser suscitado para fins de a) alteração constitucional; b) consulta a matérias de competência política reservada à Assembleia da República (AR); c) aprovação de matérias de competência legislativa de reserva absoluta da AR; e d) ratificação de questões ou atos de conteúdo orçamentário, tributário, ou financeiro (CANOTILHO, 2003).

Afora essas consideráveis limitações, seu uso é defeso em momentos específicos, tais como entre a data da convocação e a realização de eleições gerais para os órgãos de soberania e quando já houver a matéria sido apreciada e negada pela população, durante o decurso da mesma sessão legislativa (CANOTILHO, 2003).

Nota-se que, principalmente as condicionantes de ordem material, dificultam o uso do mecanismo, obstaculizando a participação cidadã em matérias sabidamente sensíveis, o que por si só já constitui um contrasenso: como pode a norma criar uma barreira ao exercício direto e legítimo do poder por justamente aqueles que são soberanos? Em outras palavras, a partir de qual momento a democracia representativa, sabidamente falha e incompleta, passou a ter maior relevância do que aquela exercida diretamente pelos titulares do poder?

As consideramos, pois, limitações antidemocráticas, afrontadoras do direito à participação social efetiva. Não ignoramos, contudo, o contexto histórico de sua criação, que decorreu de um momento de temor à manipulação da opinião pública por representantes populistas de regimes ditatoriais.<sup>36</sup>

Não obstante isso, é certo que a manutenção desses limites não mais se justificam na atualidade, sendo um desserviço à inclusão cidadã na coisa pública.

Um aspecto positivo da regulamentação portuguesa, por outro lado, é a possibilidade de iniciativa popular sobre quaisquer das matérias que não sejam defesas pela CRP, o que é um

---

<sup>36</sup> “No texto originário de 1976, o receio de as decisões políticas obtidas através da consulta direta do povo ou através de iniciativas do próprio povo poderem ser objeto de manipulação pelos agenda-setter justificou uma deliberada hostilidade a procedimentos políticos de democracia semidireta. (...) No contexto político interno, a recordação da aprovação plebiscitária do texto constitucional de 1933 e as tentativas plebiscitárias revisionistas (continuadas depois da aprovação do próprio texto de 1976) reforçaram as dúvidas quanto à bondade democrática dos esquemas de democracia semidireta.” (CANOTILHO, 2003, p.297)

avanço com relação ao instituto análogo brasileiro, que condiciona a consulta à iniciativa parlamentar.

Ainda assim, a iniciativa pelos cidadãos não é irrestrita, dependendo da análise da legalidade e constitucionalidade pelo Tribunal Constitucional e da sua posterior aprovação pelo Presidente da República.

No mais, merece destaque a diferença dos efeitos vinculantes da opinião popular nos dois países. Enquanto no Brasil apenas a negativa da população a determinado objeto de consulta é considerado de obediência obrigatória pelos governantes, em Portugal a eficácia jurídica vinculante ocorre sempre que o número de votantes for superior à metade dos eleitos inscritos no recenseamento. Caso contrário, seus efeitos serão meramente consultivos (CANOTILHO, 2003).

Pontuadas essas diferenças, o facto é que os institutos têm sido historicamente subtilizados em ambos os países. Fazendo-se pouco caso da força cidadã na condução do interesse público, os governantes rotineiramente não convocam o povo para consultas populares, relegando quase que ao esquecimento tão importante figura normativa, o que mostra-se sobretudo gravoso aos cidadãos brasileiros, que legalmente não possuem poder de iniciativa.

Em verdade, aproveitam-se os representantes do povo da quase completa ausência de obrigatoriedade legal do uso do mecanismo, que muito bem poderia ser cogente antes da promulgação ou alteração de matérias com determinados conteúdos considerados sensíveis e relevantes. Por conseguinte, lançam mão, seja do referendo ou do plebiscito, a seu bel prazer, muitas vezes com intenções distorcidas, impregnando o instituto de forte teor populista/ideológico, a fim de reforçar as ideias que defende.

Como pontua DE JESUS (2016), o instituto se apresenta como uma ferramenta de resolução de questões polêmicas as quais, não raro, colocariam os parlamentares em situações delicadas perante os eleitores, ao se verem obrigados a externar seus posicionamentos políticos sobre a matéria, pelo que é um instrumento direto de participação com potencial pouco explorado.

Não mais perduram, aliás, afirmações no sentido de que os referendos e plebiscitos teriam um empecilho prático por envolverem um elevado número de pessoas e serem demasiadamente custosos. Afinal, a era da globalização tem, como uma das suas principais virtudes, o incomensurável avanço tecnológico. Urge a necessidade, portanto, de dar-lhe nova vida, assim como aos demais instrumentos supra-analisados, os quais, invariavelmente, apesar de conterem muitos aspectos favoráveis, ainda não foram incorporados no cotidiano do cidadão.

Chega o momento de perscrutarmos, pois, os possíveis motivos e fatores que influenciam nesta diminuta participação social.

#### **4. A (in)efetividade em números: uma análise sobre a utilização pelos cidadãos dos instrumentos disponíveis**

Vimos, até aqui, alguns dos mecanismos de participação institucionalizados pelos ordenamentos do Brasil e de Portugal. Apesar d'algumas inconsistências já debatidas, há um bom arcabouço legislativo que, em certa medida, oportuniza o direito à participação popular por meio dos mais variados instrumentos.

Entretanto, o que tem se constatado na prática é um progressivo desinteresse político em ambos os países, até mesmo no tocante à participação eleitoral.

Em Portugal, por exemplo, de acordo com a base de dados da PORDATA, em 1976, a taxa de abstenção nas eleições para a Presidência da República foi de 26%. Nas eleições de janeiro deste ano, por sua vez, a abstenção total chegou à marca de 60,8%. É verdade que este número foi influenciado pela lei nº 47/2018, que introduziu o recenseamento automático dos portugueses residentes no estrangeiro, cujo índice de participação é historicamente muito reduzido. Ainda assim, mesmo considerando-se apenas os eleitores residentes em Portugal, o índice de abstenção atingiu a incrível marca de 54,6%.

Não muito diferente tem sido a participação nas eleições das Autarquias Locais e Parlamento Europeu, cujas taxas de abstenção, em 2017 e 2019, foram, respectivamente, 45% e 69,3%.

No Brasil, mesmo o voto sendo obrigatório a todos os cidadãos alfabetizados com mais de 18 e menos de 70 anos, a abstenção da última eleição presidencial (2018) foi a maior dos últimos 20 anos, somando 20,3%. Esse número, aliás, sequer considera aqueles que optaram por votar em branco ou nulo, também demonstrando uma insatisfação com o sistema eleitoral, que representaram 9% dos eleitores recenseados. Quando ambos grupos são somados, portanto, o percentual de abstenção da eleição presidencial de 2018 chega a quase 30%.

Quanto aos instrumentos estudados neste trabalho, embora seja difícil a obtenção de dados oficiais que pormenorizem a sua real utilização, é possível, com base nos números expostos supra, estimar a sua subutilização.

Os poucos dados concretos que obtivemos, aliás, apontam nesse mesmo sentido. Em análise às estatísticas disponibilizadas pelo Conselho Nacional de Justiça<sup>37</sup> - órgão integrante do Poder Judiciário brasileiro responsável pelo controle interno e pela transparência das atividades da

---

<sup>37</sup> Informação disponível em: [cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros](http://cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros). Acesso em 14/09/2021.

magistratura - em todo o ano de 2020, 66.073 ações classificadas como coletivas foram ajuizadas, o que representa 0,21% do total de ações propostas no mesmo ano (31.337.658).

Ademais, se adentrarmos na análise dos tipos de ações coletivas propostas, veremos que apenas 6,70% (4.428) delas se consubstanciaram em ações populares, que constituem a verdadeira ferramenta disponível ao cidadão para controle jurisdicional da legalidade e moralidade pública. Todas as demais englobam ações cuja iniciativa é exclusiva dos órgãos estatais e das associações públicas. Mesmo assim estas últimas também atuaram de forma tímida, sendo responsáveis por 5.854 ações civis coletivas (8,85% do total).

Todo o restante, portanto, contou com a iniciativa do próprio Poder Público (46.386 ações civis públicas e 9.405 ações de improbidade administrativa<sup>38</sup>), o que ratifica a impressão de que, pelo menos no Brasil, a sociedade é extremamente passiva e pouco atuante, sendo fortemente dependente dos órgãos de controle.

Consequentemente, cresce o interesse em investigar as causas dessa inércia social, já que é perceptível que os sistemas políticos colidem com um progressivo desinteresse por parte de extensos setores da população (RETO & NUNES, 1995).

Um dos perigos dessa apatia, como já dissemos, é o distanciamento do povo das decisões públicas, o qual transforma-se em um empecilho à livre adesão e observação das normas prescritas. Afinal, a legitimidade de um governo nada mais advém do que da convicção popular *“de que é certo e apropriado (...) obedecer às autoridades e sujeitar-se às exigências do regime”* (EASTON, 1975, p. 451).

Mas sem que a comunidade participe ativamente do processo de construção dessas regras, a sua aceitação se torna menos tolerável, pelo que é necessária a busca de um equilíbrio entre a participação-deliberação, a negociação conjunta das prioridades públicas e o poder típico dos órgãos estatais.<sup>39</sup>

A participação popular, portanto, é essencial à consolidação dos princípios democráticos, pois permite que se nivele o poder entre os que governam e os cidadãos (ARNSTEIN, 2002).

---

<sup>38</sup> Trata-se de ação de rito especial que visa sancionar os agentes públicos que, direta ou indiretamente, enriqueceram-se ilicitamente no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública, possibilitando também o ressarcimento ao erário pelos danos causados. Sua propositura, como de muitas outras ações que tutelam os interesses da coletividade, é de iniciativa exclusiva do Ministério Público ou da pessoa jurídica interessada que integra a Administração Pública, podendo o particular apenas apresentar representação, escrita ou oralmente, com redução a termo, à autoridade competente para a instauração de investigação destinada à apuração do ato de improbidade. Lei nº 8.429/1992.

<sup>39</sup> cabe salientar que a implantação da democracia necessita de regras definidas pelos próprios participantes, o equilíbrio na distribuição de bens públicos, a compatibilização entre o processo de participação-deliberação e a possibilidade de negociar com o poder público as prioridades na execução das deliberações. SANTOS (2003).



Isso decorre, por certo, da construção de uma nova ordem global que não vê mais legitimidade em um Estado constituído burocraticamente (ROMAGNOLI, 2011).

A despeito disso, constata-se o comportamento contraditório dessa mesma sociedade, que ao mesmo tempo que não admite um governo que centraliza o poder, utiliza demasiado pouco os meios de participação que lhe são disponibilizados. É certo que os fatores que influenciam esse panorama são complexos e multifacetados; alguns deles, porém, julgamos de fácil constatação. Ressaltamos, de início, o facto de que uma parcela significativa da população nem mesmo tem conhecimento dos meios de controle disponíveis, na medida em que não há interesse em sua divulgação nem incentivo à sua utilização por parte dos governantes. Por consequência, como observa Cabral (*et al*, 2008), as relações com o poder em Portugal são complexas e alimentadas pelo sentimento de iniquidade social e de que não há instrumentos destinados à participação na vida cívica; tal realidade, que também é brasileira, faz com que os portugueses se sintam profundamente distantes do poder, o que evidencia a clara inefetividade da participação popular.

É bem verdade que o baixo número de procedimentos administrativos que exigem que a prática de um ato administrativo seja precedida da prévia participação social contribui à perpetuação do aludido desincentivo público. Ainda assim, mesmo quando há dispositivos normativos que a tornam cogente, cotidianamente se observa o seu desrespeito pela Administração Pública sem que nenhuma medida sancionatória seja impingida aos infratores, uma vez que aqueles que seriam supostamente mais interessados em combatê-la, isto é, o povo, muitas vezes sequer têm conhecimento de que um direito está sendo violando. Forma-se, assim, um ciclo vicioso que só é vantajoso àqueles que desejam a manutenção de uma sociedade inerte e pouco atuante.

Com efeito, em minha atuação como procurador municipal, muitas foram as oportunidades em que opinei desfavoravelmente à pretensa contratação direta, sem prévio chamamento público, de entidade do terceiro setor, por não haver demonstração nos autos da publicação em meio oficial do extrato da justificativa que esclarecesse os motivos da dispensa do chamamento, consoante determina o art. 32 da Lei nº 13.019/2014.

Da mesma forma, é volumoso o número de licenciamentos ambientais brasileiros que tentaram contornar ou dificultar a realização de audiência pública - a qual deve ocorrer sempre que houver relevância de possíveis impactos ambientais do projeto a ser aprovado, possibilitando a discussão sobre o Relatório de Impacto Ambiental (RIMA). Como exemplo, cita-se o estudo de caso de licenciamentos de pequenas centrais hidrelétricas que ocorreram no Estado do Paraná, em que os autores relataram irregularidades como a falta de documentos, precária

divulgação das audiências públicas, ausência de autoridades durante a participação pública, não participação do ministério público e problemas no estudo técnico, afora o desrespeito frontal à opinião da população participante, que se manifestaram de forma contrária aos empreendimentos (GOMES e SILVA, 2017).

Essa indiferença política no tocante à concretização de uma verdadeira participação popular leva-nos a um segundo problema, o qual é dela decorrente: a inclusão social na esfera das decisões político-administrativas depende de uma Administração que seja verdadeiramente transparente, não publicista. Isso quer dizer que o dever de informação transcende a mera publicidade formal em sítios oficiais, quando desacompanhada de clareza e inteligibilidade.

Como explica Luísa Cristina Pinto e Netto (2018), o conceito de publicidade deve ser reinterpretado, contemplando um dever de transparência e não de mera disponibilidade de informações em órgão de imprensa oficial. Cabe à Administração coletar e organizar a informação, a fim de que os comportamentos públicos e as questões centrais da vida atual na comunidade política se tornem acessíveis e compreensíveis para os cidadãos.

É somente por meio do cumprimento do dever de transparência que a sociedade civil organizada, os cidadãos, terão acesso a informações atualizadas, sistematizadas e compreensíveis que não teriam acesso individualmente e que são imprescindíveis ao livre exercício consciente de seus direitos fundamentais, permitindo-lhes que tracem seus planos e escolhas de vida e que exerçam os direitos políticos que movimentam o princípio democrático (NETTO, 2018).

Nota-se, como pontua a mesma autora (2018, p. 182), que o dever de informação é condição para a boa governação e pressuposto para o exercício de uma gama de direitos fundamentais, mormente aqueles de participações política e administrativa procedimental, ou seja, sua efetivação é condição *sine qua non* para uma plena democracia participativa, na medida em que “*traz à luz do sol as entranhas dos processos de decisão pública e as relações travadas entre os setores público e privado*”, concedendo possibilidades para controlar as decisões inadequadas e a própria corrupção. Mais do que isso, ele torna o indivíduo ciente daquilo que necessita para exercer conscientemente suas liberdades políticas. Sem ele, pois, a participação popular está fadada ao fracasso, e a sociedade relegada à escuridão.

Não obstante isso, a atuação pública está rodeada de condutas pretensamente transparentes que não atingem o fim ao qual se destinam. No Brasil, a Lei nº 12.527/2011 (Lei de acesso à informação) regulamentou o correspondente preceito constitucional, garantindo a publicidade de todas as despesas públicas, inclusive com pessoal, no que se denominou de portal da

transparência. Cada Ente Federado, porém, tem autonomia para divulgá-las à sua maneira; a falta de uniformização que daí advém é um bom exemplo de um empecilho ao efetivo conhecimento das contas públicas. Os mais variados softwares são criados, com distintos *layouts* e opções de consulta. Assim, a informação, ainda que disponível, é de difícil acesso, e mesmo quando se obtém êxito em alcançá-la ela é frequentemente imbricada, representando apenas números e faltando com clareza sobre a origem dos gastos públicos.

Igualmente, é comum obliterar o dever de transparência por meio da escusa de complexidade técnica aliada à baixa capacidade intelectual para a análise dos dados pelos cidadãos, principalmente em se tratando de estudos de planos de ordenamento de território, em que prevaleceria uma hegemonia tecnocrática. Entretanto, *“tais estudos técnicos, muitas vezes pouco têm de técnicos e, via de regra, pouco influenciam no Plano, que geralmente já estão decididos antes de começar a ser elaborado. (...) os gestores deveriam antecipar o conteúdo das discussões públicas e anteceder as informações que permitiriam às pessoas comuns decidirem, sem conhecimento técnico profundo e proficiente (BRAGA, 1995, p. 18).*

Portanto, como aduz Netto (2018) ao referir-se à realidade brasileira, é possível pensar incontáveis áreas em que há publicidade de comportamentos públicos, mas que a norma de transparência é deixada em segundo plano, seja pelo déficit educacional da população, seja porque a informação fornecida não é sistematizada e inteligível, pois feita apenas dentro de uma política de espetáculo, simulando uma transparência proativa.<sup>40</sup>

Ademais, é também a falta de transparência pública um dos responsáveis pelo terceiro empecilho à participação popular, que nada mais é do que a inexistência de orientação à educação cívica.

---

<sup>40</sup> *“(…) Não se trata de publicar extratos de contratos no diário oficial, de publicar salários de servidores públicos em sítios oficiais, nem de deixar disponíveis relatórios técnicos de execução orçamentária carregados de dados técnicos em linguagem hermética (...) Trata-se, efetivamente, de a Administração Pública colocar à disposição da população informação fundada e relevante, sistematizada e inteligível, para que as pessoas possam entender as questões públicas e se decidir livremente nas suas escolhas de vida, na sua participação política. Pense-se, por exemplo, no Brasil, acerca da decisão de construção da Usina de Belo Monte, da transposição do Rio São Francisco (...) na ordenação dos espaços urbanos. (...) Isso para não cogitar, por exemplo, das questões tributárias e financeiras que começam já na simplicidade do supermercado: não nos informam claramente o que pagamos por um produto e o que é tributo. Sempre somos confrontados com as alegações administrativas e judiciais acerca da “reserva do possível”, mas assistimos à concessão de anistias e benefícios fiscais cujas informações essenciais não conhecemos. Ainda que de forma não sistemática, esses exemplos ajudam a ilustrar a relevância de fundamentar o reconhecimento da norma de transparência e o dever de informação dela advindo. Tais exemplos ecléticos permitem, ademais, trazer a lume a importância do cumprimento deste dever pela Administração Pública para viabilizar o exercício consciente das liberdades. (...) É preciso tomar a sério a transparência para que, por vias transversas, não desemboque numa política do espetáculo, que apenas simule a transparência proativa, ou para que não acabe por dar mais armas aos atores privados e públicos já poderosos desequilibrando ainda mais o jogo da participação política. (NETTO, 2018, pgs. 184-186).”*

Em síntese, um povo que não obtém informação, que não é instruído a se informar e que não conhece seus direitos jamais conseguirá participar ativamente da vida pública.

Não por acaso, o sucesso do controle social de uma nação está diretamente relacionado ao grau de instrução de seu povo, que depende do interesse dos gestores públicos em conscientizá-los. Dessa forma, os países com melhores índices de desenvolvimento tendem a ter uma população mais participativa. Nessa linha, Aguiar<sup>41</sup> observa que a efetividade do controle social está diretamente relacionada com o grau instrução de um povo, razão pela qual os países desenvolvidos tendem a ter um controle popular mais forte.

É por tal razão que, embora o Estado Português tenha um avançado arcabouço normativo de instrumentos de participação popular, à semelhança dos Estados e das políticas mais desenvolvidas, não há - como defende Mattoso (2008) - a interiorização desses padrões nas suas orientações operacionais e na prática da ação política, pois de nada adianta uma legislação progressista que não seja acompanhada de uma população culturalmente educada à democracia participativa. Em verdade, fazendo paralelo com a teoria da vontade da Constituição de Konrad Hesse (1991), um sistema jurídico de participação popular robusto carece de força normativa em uma sociedade inoperante, o que explica o baixo uso dos mecanismos de participação no Brasil e em Portugal.

##### **5. A relevância da concertação para a concretização da democracia participativa: premente necessidade de alteração da perspectiva pública de participação popular e o estímulo ao consenso como forma de eficiência administrativa**

Com base nos problemas expostos, constata-se que há um duplo empecilho à efetividade da democracia participativa. Se por um lado os governantes não demonstram um verdadeiro interesse em sua disseminação, em outra vertente são os próprios cidadãos, portugueses e brasileiros, que não estão habituados ao seu exercício, em boa medida porque não são instruídos ou incentivados a praticá-la.

Percebe-se, desta feita, que há uma influência negativa recíproca. Os cidadãos não participam porque não são estimulados, ao passo que os representantes eleitos não incentivam a

---

<sup>41</sup> “A participação do cidadão no contexto sociopolítico é um bom indicador do desenvolvimento de um povo. Os países mais desenvolvidos tendem a ter um forte controle social, pois os cidadãos preocupam-se pormenorizadamente com a aplicação das verbas públicas. Um controle social forte depende tanto da vontade do povo como da vontade do Estado. Caso o povo não possua bom nível de instrução, não poderá checar se as ações desenvolvidas pelo governo estão ou não consoante o seu desejo, bem como se está havendo ou não respeito às normas aplicáveis à Administração Pública. Quanto mais ignorante for o povo, mais benefícios o gestor mal-intencionado poderá tirar. Por essa razão, era, e em alguns rincões ainda é, comum a manutenção de parcela da população com baixo grau de instrução, pois, assim, esta parcela poderia ser utilizada como fácil massa de manobra, a fim de alavancar votos em eleições futuras” (AGUIAR, 2011, p. 152).

participação daqueles porque, além de muitas vezes lhes ser conveniente, pensam que o povo não está intelectualmente preparado para exercer o poder.

É por tal razão que advogamos que é preciso que haja uma alteração da mentalidade daqueles que conduzem a coisa pública. É imprescindível, antes de mais nada, que o cidadão seja convidado a ser parte integrante das decisões administrativas, e não excluído, como corriqueiramente tem sido, não obstante as ferramentas jurídicas existentes.

Com efeito, deve o administrador voltar seu olhar, de uma vez por todas, à sociedade contemporânea, que não mais tolera o funcionamento de um Estado burocrático que impõe unilateralmente seus comandos, pois tal modo *modus operandi* não mais detém legitimidade democrática.

Logo, vislumbramos como essencial, para além das evidentes melhoras que podem ser feitas nos mecanismos de participação social, consoante abordado ao longo deste trabalho, que seja internalizada a prática da Administração concertada, a qual nada mais é do que o abandono do modelo de Administração agressiva e a sua substituição por outro que valoriza cada vez mais o uso de contratos administrativos e “*outros acordos de feições jurídicas menos definidas, típicos de uma Administração consensual ou concertada*” (NETO, 2019, p. 33), ou seja, é uma nova abordagem relacional que prioriza o diálogo e o consenso em vez da autoridade e que consolida o procedimento administrativo como a matriz principal de uma atuação aberta, racional e participativa que sabe balancear os distintos interesses em jogo.<sup>42</sup>

Nota-se, pois, que na atualidade a negociação é elemento indissociável da função administrativa, uma vez que a legalidade, a hierarquia e o controle parlamentar, quando isolados, legitimam apenas parcialmente a atuação administrativa, devendo ser complementados pelos instrumentos de democracia participativa. Nesse sentido, a participação e o consenso, por serem noções-chave de uma Administração concertada, “*são mecanismos de legitimação direta da atuação dos órgãos administrativos*” (NETO, 2018, p. 35).

A consequência disso é que, para o sucesso da democracia participativa, não basta que os meios de participação social sejam ampliados e aprimorados se eles não permitirem que os cidadãos tenham suas aspirações e anseios verdadeiramente considerados e sopesados (o que muitas

---

<sup>42</sup> “*Pode-se dizer que os demais traços gerais que marcam a Administração contemporânea – o seu caráter infraestrutural, sua procedimentalização, a multipolaridade de suas relações, as redes administrativas e sua sujeição à eficiência – passa a reclamar, em boa medida, um diálogo institucionalizado entre o Poder Público e os particulares, bem como entre os diversos atores do aparato administrativo. Daí que a concertação administrativa pode ser caracterizada como um ‘novo estilo de administração’, participativo, consensual e flexível*” (NETO, 2018, p. 16).

vezes não ocorre, como abordado no subtópico 3.2.1)<sup>43</sup>; concomitantemente, portanto, deve ser estimulado o abandono do uso imperativo do ato unilateral em favor de atos consensuais, que são acordados livremente por todos os atores envolvidos, mesmo que a sua formalização seja por meio de ato administrativo, e não contrato.<sup>44</sup> Esse ideal, aliás, não se restringe às questões cujo interesse em causa seja difuso ou coletivo, sendo recomendável em toda a atuação pública que afete a esfera jurídica de um particular, ainda que individualmente considerado.<sup>45</sup>

Dessa forma, espera-se que se cresça o interesse social para com a coisa pública, na medida em que os cidadãos se verão comprometidos com as decisões administrativas, aderindo mais facilmente a seus comandos e reconhecendo a legitimidade das ações governamentais.

Não se está a falar de uma técnica de participação, mas de uma ideologia de conduta que deve orientar a prática de todos os atos públicos. Só assim, com a alteração da perspectiva da Administração - que deve assumir um papel proativo de real estímulo à participação cidadã ainda durante a fase de construção das decisões administrativas - os particulares paulatinamente

---

<sup>43</sup> Moreira Neto (2000, p. 34) adverte que “*não basta promover alterações de estrutura e de funcionamento (...) é preciso mudar a mentalidade dos administradores públicos, para que não mais se considerem os senhores da coisa pública, olímpicamente distanciados dos administrados, como se não tivesse outra obrigação que a de meramente desempenhar as rotinas burocráticas*”.

<sup>44</sup> A concertação não necessariamente pressupõe a celebração de contratos administrativos. A prática de atos unilaterais continua sendo uma realidade, mas sua imposição autoritária é substituída por um diálogo prévio por meio do qual é possível, por vezes, constituir espécies de acordos informais, que, embora não gerem direitos e deveres para as partes, “*sujeitam-se a vinculações de juridicidade que se aplicam a todas as formas de atuação da Administração Pública*”, tais como “*o dever de prossecução de interesses públicos, os princípios da boa-fé, da igualdade, da imparcialidade, da proporcionalidade*”. Caracteriza, assim, uma forma de “*autovinculação administrativa*”, em respeito à lealdade e à proteção da confiança (legítima expectativa) do particular. (NETO, 2018, p. 34).

Como observa Bittencourt Neto (ano, pagina), os acordos informais servem para complementar as fragilidades do ato cogente unilateral, pois, “*se é certo que a unilateralidade e a hierarquia administrativa continuam a ter relevância no Direito Administrativo contemporâneo, não se podem subestimar seus ‘flancos débeis’ num cenário de Administração pluralista, multipolar, transversal, em rede. Admitindo-se que a ponderação passa a ser um método relevante de atuação administrativa contemporânea, a imposição administrativa não será o melhor meio de se obter uma decisão eficiente, já que, em muitas hipóteses, não terá condições sequer de perceber todos os interesses em jogo*”. No mesmo sentido, Carla Amado (2013, p. 375) pontua que “*a atividade informal surge como um universo paralelo de formas declinadas das atuações típicas, gêmeas e imperfeitas e casualmente light, potencializadoras da celeirdade e da consensualização*”.

<sup>45</sup> Sobre o assunto, Bittencourt Neto (2018, p 21-22.) explana: *a legitimidade da Administração não se basta com a legitimidade democrática do Chefe do Executivo ou do Governo (...) O princípio democrático impõe um imperativo de legitimidade ampliada da Administração Pública. (...) que aponta para uma exigência de ampla procedimentalização da Administração Pública, como elemento instrumental propulsor da participação na formação de suas decisões. (...) Num quadro geral, pode-se falar em participação coconstitutiva, em que a vontade do particular compõe, com a Administração, a decisão adotada e em participação dialógica, em que o particular continua como simples destinatário da atuação administrativa. No primeiro caso, o exemplo típico é o contrato administrativo. No segundo, podem ser referidos múltiplos exemplos, tendo em comum dupla finalidade: uma garantística, assegurando a defesa dos interesses dos particulares e uma funcional ou cívica (...) possibilitando a colaboração para a prossecução do interesse público e assegurando legitimidade democrática à decisão administrativa. Os diversos meios de participação, seja externa, seja interna, nos procedimentos decisórios da Administração Pública, em muitos casos se dão pelo exercício da Administração concertada, em que a busca do consenso vai definir uma decisão compartilhada, ainda que muitas vezes formalizada de forma unilateral.*

obterão a esperada educação democrática e o desejo de conduzir o interesse público, o que naturalmente potencializará o controle consensual preventivo, o qual, como já dito, é sempre mais desejável do que o controle repressivo, pois é aquele que os particulares verdadeiramente participam da vida pública, ao compartilharem as decisões, evitando a consumação de ilícitos.<sup>46</sup> Repisamos, ademais, que para além da concertação relevar à efetivação do direito fundamental à participação social, é importante ferramenta de eficiência administrativa, trazendo celeridade<sup>47</sup> às ações governamentais e reduzindo seus custos, na medida em que abrevia o trâmite formal procedimental e conduz a decisões mais efetivas, porquanto livremente cumpridas pelos particulares. A organização administrativa de modelo hierárquico tradicional, por sua vez, “*conduz fatalmente a resultados insatisfatórios, mais custos que o necessário e invariavelmente após se percorrer um lento caminho até a decisão final*” (NETO, 2018, p. 25). Em suma, a concertação, ao assegurar que os diversos interesses públicos e privados venham à tona, possibilita que as decisões administrativas sejam melhor ponderadas, de modo que estas se tornam potencialmente mais efetivas, ou seja, capazes de produzir os efeitos finalísticos esperados, enquanto que a atuação unilateral não é capaz de acender o ímpeto e o desejo de colaboração (NETO, 2018). Tudo leva a crer, portanto, que a concertação é elemento essencial tanto à construção de uma sociedade participativa quanto, consequentemente, ao ganho de eficiência da Administração Pública.

---

<sup>46</sup> Luciano Ferraz (2019, p. 164) ressalta que “*o apego exagerado do Direito Administrativo à legalidade fez, a bem da verdade, com que a Administração Pública desprezasse ao longo do tempo métodos inovadores de controle e as atuações informais*”, porquanto, “*sob os auspícios de uma Administração Pública meramente executora da lei, os métodos de controle e avaliação dos aparatos estatais não poderiam deixar de ser formalistas e atomizados*”, restringindo-se ao controle dos atos administrativos circunscritos à esfera judicial (ações judiciais de controle). O controle tradicional, porém, “*baseado na mera comprovação das normas e dos procedimentos, assim como na detecção de possíveis erros, fraudes e delitos, tinha sentido e era útil dentro de um ambiente imutável e estável. Pelo contrário, hoje em dia, tratando-se de uma sociedade e de uma gestão pública dinâmica, mutável, complexa e incerta, o controle tradicional - formalista, regulamentarista e rotineiro - demonstra-se obsoleto e ineficaz. (...) Logo, “novas fórmulas e métodos de controle devem ser propostas, partir do reconhecimento de uma relação dinâmica, legítima e concertada entre controladores e controlados, tendo como fundamento a noção de consensualidade: vislumbra-se um controle que, ao invés de reprimir o administrador público a todo momento, estimule-o a tomar decisões acertadas e criativas, desde que no exercício de uma administração legítima e transparente, voltada a capitanear os melhores e mais executáveis interesses societários*” O controle consensual, pois, permite “*que a atividade de controle não se sujeite exclusivamente a uma visão maniqueísta, crime-castigo*”, assumindo contornos de diálogo, na busca da maximização dos objetivos fundamentais e dos fundamentos do Estado Democrático de Direito.”

<sup>47</sup> Carla Amado Gomes (2013, p. 375), sobre a atuação informal da Administração: “*a atividade informal surge como um universo paralelo de formas declinadas das atuações típicas, gêmeas, imperfeitas e casualmente light, potencializadoras da celeridade e da consensualização*”.

## **Conclusão**

Ao longo deste trabalho, abordamos, sem a pretensão de esgotamento da matéria, as ferramentas de participação popular disponíveis no Brasil e em Portugal, a fim de investigar se são de facto efetivas ao fim a que se destinam, qual seja, o de concretizar uma verdadeira democracia participativa.

Assim, após destacarmos que a participação social nada mais é do que uma dimensão da cidadania e, ato contínuo, da própria democracia, debruçamo-nos com maior acuidade sobre alguns dos instrumentos existentes. A ação popular, por exemplo, principalmente no âmbito do Direito Português, caracteriza-se como figura elementar à tutela dos direitos difusos e coletivos junto aos Tribunais Comuns e Administrativos, inclusive em face de particulares. No Brasil, por sua vez, a despeito de também existir a Ação Popular, sua abrangência é mais restrita, uma vez que seu uso é autorizado apenas contra atos públicos, razão pela qual a plenitude da tutela coletiva é constituída por um microssistema que engloba, dentre outros ritos processuais, o Mandado de Segurança Coletivo e, sobretudo, a Lei da Ação Civil Pública (ACP). Salta aos olhos, todavia, sua deficiência democrática, na medida em que, ao mesmo tempo que a ACP permite a tutela de qualquer direito difuso ou coletivo, limita a legitimidade processual ativa aos Entes Públicos, ao Ministério Público e às Associações.

De um modo geral, tais ferramentas, ainda que eventualmente possam prevenir a ocorrência de ilícitos, caracterizam um controle popular preponderantemente repressivo, porquanto previstos para serem utilizados em uma etapa na qual a formação da decisão administrativa ou da política pública já ocorreu, na maior das vezes sem a presença do cidadão. Isoladamente consideradas, portanto, não possibilitam o exercício da cidadania plena, pelo que julgamos imprescindível que, de forma complementar a elas, seja potencializado o uso dos instrumentos de participação procedimental prévia à tomada de decisão, por ser o verdadeiro elemento que insere a sociedade no poder por meio de um processo dialógico que incentiva a decisão compartilhada, em uma espécie de co-governança, dos quais são exemplos, em Portugal, o direito de audiência prévia e consulta pública, quando em jogo interesses individuais, e a participação procedimental propriamente dita do artigo 2º da Lei da Ação Popular, quando em causa os interesses difusos e coletivos descritos na referida norma, sem falar da possibilidade de referendo e da própria existência do orçamento participativo. Igualmente, no Brasil, existem figuras similares de participação procedimental esparsas pela legislação, tal qual o direito de audiência e consulta pública disposto na Lei nº 9784/99.



Apesar desses institutos de participação procedimental poderem ser aperfeiçoados, é inegável que ambos os países possuem um arcabouço jurídico que, em alguma medida, propicia meios adequados à efetivação da participação social.

Entretanto, a efetividade de tais instrumentos não se reflete na prática, sendo perceptível um desinteresse crescente dos cidadãos para com a coisa pública. Certamente as causas dessa apatia são multifatoriais, mas pudemos destacar a indiferença dos governantes para com o incentivo de uma verdadeira democracia participativa, a insuficiente transparência pública, que dificulta o controle popular, e a inexistência de uma educação cívica à participação.

Entendemos, desta feita, que a mentalidade dos administradores públicos necessita ser alterada, pois ainda arraigada no dogma do Estado hierárquico tradicional, que impõe unilateralmente seus atos aos particulares. Defendemos, em seu lugar, que se abram os caminhos à efetiva prática da concertação, a qual, muito além de uma técnica, é uma ideologia de condução do interesse público, coerente com uma sociedade contemporânea plural, multifacetada e organizada em rede, sendo elemento indissociável de uma real participação procedimental dialógica, a qual outorga legitimidade democrática às decisões públicas, potencializa a eficiência pública e, naturalmente, concretiza a participação popular, dando vida ao Estado Democrático de Direito.

### **Referências Bibliográficas**

AGUIAR, U. D. de; ALBUQUERQUE, M. A. Santos de; MEDEIROS, P. H. Ramos. *A administração pública sob a perspectiva do controle externo*. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

ALEXANDRINO, J. M. *Democracia representativa e democracia participativa na União Europeia, in Democracia, Cidadania e Direitos Fundamentais no Direito Europeu e no Direito Comparado*. Lisboa: FDUL, 2011.

ALMEIDA, M. Aroso de. *Sobre a legitimidade popular no contencioso administrativo português*. Braga: CJA, nº 101, pgs. 50-56, set./out. 2013.

ALMEIDA, M. Aroso de; CADILHA, C. A. Fernandes. *Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos*. Coimbra: Almedina, 4.<sup>a</sup> ed., 2017.

ANTUNES, L. F. Colaço. *A tutela dos interesses difusos em Direito Administrativo: para uma Legitimação Procedimental*. Coimbra: Almedina, 1989.

ARAÚJO, S. *Contributos para uma educação para a cidadania: professores e alunos em contexto intercultural* (Dissertação de Mestrado). Lisboa: Universidade Aberta, 2008.

ARGENTA, G.; ROSADO, M. da Rocha. *Do processo coletivo das ações coletivas ao processo coletivo dos casos repetitivos: modelos de tutela coletiva no ordenamento brasileiro*. Rio de Janeiro: Rev. eletrônica de Direito Processual, Ano 11. Vol. 18. nº 1. Jan./abril, 2017.

ARNSTEIN, Sherry R. *Uma escada da participação cidadã*. Porto Alegre: Rev. da Associação Brasileira para o Fortalecimento da Participação – PARTICIPE, v.2, nº 2, pgs. 4-13, jan. 2002.

AZEVEDO, M. *Experiências de participação dos jovens: um estudo longitudinal sobre a influência da qualidade da participação no desenvolvimento psicológico* (Tese de Doutoramento). Porto: Universidade do Porto, 2009.

BARATA, T. A. da Silva. *Participação na vida pública do exercício da cidadania clássica à ativa: Alcances e Limites do Orçamento Participativo*. Lisboa: ISCTE-IUL, 2014.

BILHIM, J. A *Governança nas autarquias locais*. Porto: SPI, 2004.

BRAGA, R. *Plano Diretor Municipal: três questões para discussão*. Presidente Prudente: Caderno do Departamento de Planejamento, v. 1, nº 1, pgs. 15-20, ago. 1995.

BOBBIO, N. *O Futuro da Democracia – Uma Defesa das Regras do Jogo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2ª ed., 1986.

BOBBIO, L. *Dilemmi dela democrazia partecipativa*. Roma: Democrazia e Diritto, 2006.

BORDENAVE, Juan E. Diaz. *O que é participação*. São Paulo: Brasiliense, 8ª ed., 1995.

CABRAL, M. V.; SILVA, F. C.; SARAIVA, T. *Cidade e cidadania: governança urbana e participação cidadã em perspectiva comparada*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2008.

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

CANOTILHO, G; Moreira, V. *Constituição da República Portuguesa anotada*. Coimbra: Coimbra Editora, 4ª ed., 2007.

CORRÊA, Darcísio. *Estado, cidadania e espaço público: as contradições da trajetória humana*. Ijuí: Unijuí, 2010.

CORREIA, F. Alves. *Manual de Direito do Urbanismo*. Coimbra:Almedina, vol. I, 4ª ed., 2012.

CORREIA, J. M. Sérvulo. *Legalidade e autonomia contratual nos contratos administrativos*. Coimbra: Almedina, 2003.

\_\_\_\_\_. *O direito à informação e os direitos de participação dos particulares no procedimento e, em especial, na formação da decisão administrativa*. Legislação, nº 9-10, pgs. 133-164, jan./jun. 1994.

COSTA, C. A. Saraiva da. *Mecanismos de participação cívica: orçamento participativo* (dissertação de mestrado). Braga: Universidade do Minho, 2014.

DALLARI, D. A. *Direitos humanos e cidadania*. São Paulo: Moderna, 2004.

DE JESUS, G. Santana. *Para uma democracia efetiva. O resgate dos mecanismos tradicionais de participação política* (tese de doutoramento). Coimbra: Univ. Coimbra, 2014.

DEMO, P. *Participação é Conquista*. São Paulo: Cortez, 1999.

DE SOUZA, M. Teixeira. *A Legitimidade Popular na Tutela dos Interesses Difusos*. Lisboa: Lex, 2003.

DIAS, N. *Uma outra democracia é possível? As experiências de Orçamento Participativos*. E-cadernos ces, 1, 195-218, 2008.

DI PIETRO, M. S. Zanella. *Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 30ª ed., 2017.

\_\_\_\_\_. *Participação Popular na Administração Pública*. Rio de Janeiro: Rev. de Direito Administrativo, 1993.

DO AMARAL, D. Freitas; CAUPERS, J.; CLARO, J. M.; RAPOSO, J.; VIEIRA, P. S.; DA SILVA, V. Pereira. *Código do Procedimento Administrativo Anotado*. Coimbra: 6.<sup>a</sup> ed., 2007.

EASTON, D. *A re-assessment of the concept of political support*. *British Journal of Political Science*. New York: v. 5, 1975.

FARIA, J. E. *Ideologia e função do modelo liberal de direito e estado*. São Paulo: Lua Nova, Revista de Cultura e Política, pgs. 82-92, jun. 1988.

FERRAZ, L. *Fundamentos para o controle consensual da Administração Pública*, in *O Direito Administrativo nos 30 anos da Constituição de 1988: um diálogo luso-brasileiro*, Lisboa: ICJP, 2019.

FRANCO, A. de. *Alfabetização Democrática – o que podemos pensar (e ler) para mudar nossa condição de analfabetos democráticos*. Curitiba: Rede de Participação Política do Empresariado, 2007.

FURTADO, E. T. e Mendes; VIEIRA, A. S. *Os direitos humanos de quinta geração enquanto direito a paz e seus reflexos no direito do trabalho*. Brasília: Anais do XVII Congresso Nacional do CONPEDI, 2008.

GOMES, C. A. D. *Quixote, cidadão do mundo: da apoliticidade da legitimidade popular para defesa de interesses transindividuais*, in *Direito do Ambiente - Anotações Jurisprudenciais Dispersas*. Lisboa: ICJP, 2.<sup>a</sup> ed., 2017.

\_\_\_\_\_. *Reflexões breves sobre a ação pública e a ação popular na defesa do ambiente*, in *Temas e Problemas de Processo Administrativo*. Lisboa: ICJP, 2010.

\_\_\_\_\_. *O Dom da Ubiquidade Administrativa: reflexões sobre a atividade administrativa informal*, in *Textos Dispersos de Direito Administrativo*. Lisboa: AAFDL, 2013.

GOMES, F. de Faria; SILVA, C. L. da. *O conflito resultante do licenciamento ambiental: o cenário das pequenas centrais hidrelétricas no Paraná*. Campo Grande: Interações, v. 18, n<sup>o</sup> 4, pgs. 155-168, out./dez. 2017.

GOMES, M. T. Salis. *Comunicação para uma democracia participada*, in *A face oculta da governança: Cidadania, Administração Pública e sociedade*. Oeiras: INA, 2005.

HARARI, Y. N. *Sapiens: uma breve história da humanidade*. POA: L&PM 30.<sup>a</sup> ed., 2017.

HESSE, K. *A Força Normativa da Constituição*. POA: Sérgio Fabris Editor, 1991.

JUNIOR, T. S. Ferraz; DINIZ, M. H.; GEORGAKILAS, R. A. Stevenson. *Constituição de 1988: legitimidade, vigência e eficácia, supremacia*. São Paulo: Atlas, 1989.

LISI, M.; Marchi, R.; Evans, A. M. *Participação política e qualidade da democracia*, in *A qualidade da democracia em Portugal: a visão dos cidadãos*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2013.

MACHADO, J. B.. *Participação e descentralização, democratização e neutralidade, Constituição de 76*. Coimbra: Almedina, 1982.

MADEIRA, C. C. Ferreira. *A Cidadania Activa, a Modernização e a Descentralização no Município de Lisboa: O Orçamento Participativo*. Lisboa: ISCTE, 2009.

MAGALHÃES, R. F. Moreira. *Mecanismos de Participação Cívica em Portugal: O caso dos Referendos Locais*. Bragança: IBP, 2017.

MARTINS, M. *Participação política e democracia (O Caso português 1976-2000)*. Lisboa: ISCSP, 2004.

MATTOSO, J. *A Identidade Nacional*. Lisboa: Gradiva, 2008

- MAZZEI, R. Reis. *A ação popular e o microsistema da tutela coletiva*, Ação Popular – Aspectos controvertidos e relevantes – 40 anos da Lei nº 4717/1965. São Paulo: RCS, 2006.
- MEIRA LOURENÇO, P. *Experiência em Portugal, Direito de acção popular*. Bruxelas: Committee on Legal Affairs, 2011.
- MEIRELLES, H. Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 22ª ed., 1997.
- MEIRELLES, H. Lopes; WALD, A.; MENDES, G. Ferreira. *Mandado de Segurança e Ações Constitucionais*. São Paulo: Malheiros, 33ª ed., 2010.
- MENDES, G. Ferreira; COELHO, I. Mártires; BRANCO, P. G. Gonet. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 5ª ed., 2010.
- MOREIRA NETO, D. de F. *Mutações do direito administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.
- \_\_\_\_\_. *Direito da participação política: legislativa, administrativa, judicial: fundamentos e técnicas constitucionais de legitimidade*. Rio de Janeiro: Renovar, 1992
- MOREIRA, V. *A ordem jurídica do capitalismo*. Coimbra: Centelha, 1973.
- MOZZICAFREDO, J. *Estado-Providência e cidadania em Portugal*. Oeiras: Celta Editora, 1997.
- NETO, E. Bitencourt. *Administração Pública Concertada*, in *A Prevenção da corrupção e outros desafios à boa Governança da Administração Pública*. Lisboa: ICJP, 2018.
- \_\_\_\_\_. *A expansão dos contratos administrativos*, in *O Direito Administrativo nos 30 anos da Constituição Brasileira de 1988: um diálogo luso-brasileiro*. Lisboa: FDUL, 2019.
- \_\_\_\_\_. *Concertação Administrativa Interorgânica* (Tese de Doutoramento). São Paulo: Almedina, ed. digital, 2017.
- NETTO, L. C. Pinto e. *A norma da transparência e as liberdades fundamentais*, in: *A prevenção da corrupção e outros desafios à boa governação da Administração Pública*. Lisboa, ICJP, 2018.
- \_\_\_\_\_. *Participação Administrativa Procedimental*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.
- NOVAIS, Jorge Reis. *Contributo para uma teoria do Estado de Direito*. Coimbra: Almedina, 2006.
- OLIVEIRA, A. C. *Manual breve de cidadania local: é um cidadão ou um súbdito*. Valongo: Câmara Municipal de Valongo, 2016.
- OTERO, P. *Ação Popular: configuração e valor no actual Direito Português*. Lisboa: Separata da Revista da Ordem dos Advogados, ano 59, III, dez. 1999.
- \_\_\_\_\_. *Conceito e fundamento da hierarquia administrativa*. Coimbra: Coimbra Editora, 1992.
- \_\_\_\_\_. *Legalidade e administração pública: o sentido da vinculação administrativa à juridicidade*. Coimbra: Almedina, 2003.
- PASCOAL, G. J. M. *Estratégias de participação pública em operações de reabilitação urbana* (Dissertação de Mestrado). Coimbra: ISEC, 2010.
- PATEMAN, C. *Participação e Teoria Democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- PEMBA, P. N. Mavoungou. *Alexis De Tocqueville et le problème de l'égalité démocratique* (Thèse en cotutelle Doctorat en Philosophie). Toulouse: ICT. Québec: UL, 2018.

- PINTO, A. J. *A participação cidadã no processo de planeamento municipal em Portugal*. On The W@terfront, n° 18, pgs. 17-46, 2011.
- PIRES, F. L. *Consenso e referendun. Democracia e liberdade, a revisão constitucional*. Lisboa: Instituto democracia e liberdade, publicação bimestral, n° 16, 1980.
- RETO, L.; Nunes, F. *Para um modelo do estudo de abstenção eleitoral em Portugal: um estudo exploratório*. Análise Psicológica, 4 (13), pgs. 471-486, 1995.
- ROBERTS, N. *Public deliberation in an age of direct citizen participation*. The American Review of Public Administration, 34 (4), pgs. 315-353, 2004.
- ROCHA, C. L. Antunes. *Cidadania e Constituição*. São Paulo: Malheiros, Rev. Trim. de Dir. Pub., n° 16, 1996.
- ROMAGNOLI, A. J.; MELO M. B. *Os problemas da democracia representativa: a crise do representado*. São Luís: Rev. Húmus, v.1. n° 3, pgs. 112-124, set./dez. 2011.
- ROUSSEAU, J. Jacques. *Du Contrat Social ou Principes du Droit Politique*. Bombay, 1926.
- SANTOS, B. de Sousa. *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. São Paulo: *Civilização Brasileira*, 2002.
- SANTOS, F. Gomes dos. *Audiências públicas administrativas no direito brasileiro (dissertação de mestrado)*. São Paulo: Faculdade de Direito, USP, 2013.
- SILVA, J. A. da. *Ação Popular Constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2ª ed., 2007.
- SILVA, L. S. do Prado; SANTOS, M. G.; PAULINO, V. J. Adami. *Audiências públicas: histórico, conceito, características e estudo de caso*, in *A&C – Rev. de Dir. Administrativo & Constitucional*. Belo Horizonte: ano 15, n° 62, pgs. 237-257, out./dez. 2015.
- SOARES, M. A. Striquer. *O Plebiscito, o Referendo e o Exercício do Poder*. São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito Constitucional, 1998.
- SOTTO MAIOR, M. *O Direito de acção popular na Constituição da República Portuguesa*. Lisboa: Documentação e Direito comparado, n° 75/76, 1998.
- SUNDFELD, C. A. *O processo administrativo e o seu sentido profundo no Brasil, in Processo administrativo: temas polêmicos da Lei n° 9.784/99*. São Paulo: Atlas, pgs. 1-12, 2011.
- TAVARES, C. I. C. *O associativismo e a participação cívica dos jovens em meio rural (Dissertação de Mestrado)*. Viseu: Universidade Católica Portuguesa, 2011.
- TEIXEIRA, E. C. *As dimensões da participação cidadã*. Salvador: Caderno CRH, n° 26/27, pgs. 179-209, jan./dez. 1997.
- TEIXEIRA, I. *Participação dos cidadãos na vida política local: o contributo da comunicação pública (Dissertação de Mestrado)*. Lisboa: Universidade Fernando Pessoa, 2008.
- TOCQUEVILLE, A. de. *O antigo regime e a revolução*. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2009.
- TRINCÃO, A. M. M. *Mecanismos de participação política e a qualidade da democracia nos municípios portugueses (Dissertação de Mestrado)*. Braga: U. do Minho, 2012.
- URBANO, M. B. *O Referendo: perfil histórico-evolutivo do instituto: configuração jurídica do referendo em Portugal*. Coimbra: Coimbra Editora, 1998.
- ZEIFERT, L. P. *A exclusão social na Grécia Clássica e a postura dos sofistas: repercussões nos processos emancipatórios contemporâneos*. Ijuí: Unijuí, 2004.