

PRINCÍPIO DA PARTICIPAÇÃO E INSTRUMENTOS DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EM ÂMBITO LOCAL

PARTICIPATION PRINCIPLE AND LOCAL PARTICIPATORY DEMOCRACY INSTRUMENTS

Janaína Rigo Santin*
Bruna Pertile Pandolfo**

RESUMO: A partir da Constituição Cidadã Brasileira de 1988 criou-se a base legal para o desenvolvimento de algumas das mais progressivas práticas democráticas e participativas, consagradas como direito fundamental. O Estado Democrático de Direito brasileiro deve pautar-se na soberania popular, na qual o povo é o titular do poder político e, por vezes, é também chamado a exercê-lo. Entretanto, por mais que haja o reconhecimento formal, na prática percebe-se ainda uma grande resistência tanto pela sociedade civil quanto pela sociedade política em tornar a participação uma prática efetiva na gestão pública brasileira, residindo aqui a problematização da pesquisa. Assim, a partir do método dialético, tem-se como objetivo analisar os instrumentos de democracia participativa em âmbito local no Brasil, em especial os institutos da gestão democrática municipal, a gestão orçamentária participativa, as audiências públicas e os conselhos gestores municipais. Criar, a partir da participação, um sentimento de pertença em todo cidadão ao seu espaço local, com vistas a otimizar a aplicação do dinheiro público e aumentar o controle social sobre práticas políticas históricas como clientelismo, corrupção e desvio de verbas para fins privatísticos, ainda muito presentes no país e que contaminam a eficácia da máquina pública e a legitimidade das instituições.

Palavras-chave: Democracia. Orçamento Participativo. Audiências Públicas. Conselhos Gestores.

ABSTRACT: Brazil's 1988 Constitution created the legal basis for the development of some of the world's most progressive democratic practices, consecrated as fundamental rights. The Brazilian Democratic State of Law must be based on popular sovereignty in which the people are the holder of political power and sometimes are also called to exercise it. However, even though there is a formal recognition, there is, in practical terms, a great resistance both by civil

* Pós-doutora em Direito Administrativo pela Universidade de Lisboa, Portugal, com bolsa CAPES. Doutora em Direito pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Mestra em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Advogada e Professora Titular I da Universidade de Passo Fundo (UPF). Passo Fundo – Rio Grande do Sul – Brasil.

** Bacharel em Direito pela Universidade de Passo Fundo (UPF). Passo Fundo – Rio Grande do Sul – Brasil.

society and by political society in turning participation into an effective practice in Brazilian public management, residing here the research problematization. Thus, based on the dialectical method, the objective is to analyze the local instruments of participatory democracy in Brazil, especially the institutes of municipal democratic management, participatory budgetary management, public hearings and municipal management councils. There is a need of creating, through participation, a sense of belonging in every citizen to their local space. This can be done by aiming to optimize the application of public money and increasing social control over historical political practices such as clientelism, corruption and diversion of funds for private purposes. These practices are still present in the country and contaminate the effectiveness of the public machine and the legitimacy of institutions.

Keywords: Democracy. Participatory budget. Public hearings. Managing Councils.

SUMÁRIO: 1 INTRODUÇÃO; 2 A GESTÃO ORÇAMENTÁRIA PARTICIPATIVA NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO: O PODER DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NA TRANSFORMAÇÃO DE REALIDADES; 3 AUDIÊNCIAS PÚBLICAS E O PAPEL DA SOCIEDADE CIVIL; 4 CONSELHOS GESTORES: LIMITES E POSSIBILIDADES; 5 CONCLUSÃO; REFERÊNCIAS.

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho tenciona analisar instrumentos de democracia participativa em âmbito local adotados no ordenamento jurídico brasileiro, como o orçamento participativo, as audiências públicas e os conselhos gestores municipais, com vistas a apontar seus aspectos positivos e discutir suas principais limitações. Por mais que haja o reconhecimento formal, na prática percebe-se ainda uma grande resistência tanto pela sociedade civil quanto pela sociedade política em tornar a participação uma prática efetiva na gestão pública brasileira, residindo aqui a problematização da pesquisa, que investigará quais fatores prejudicam a concretização dos dispositivos constitucionais. Assim, a partir do método dialético e fundamentando-se em referenciais teóricos como Maria da Glória Gohn, Luis Alberto Warat e Diogo Moreira Neto, tem-se como objetivo geral analisar os instrumentos constitucionais de democracia participativa em âmbito local no Brasil, e como objetivos específicos aprofundar os institutos da gestão democrática municipal, da gestão orçamentária participativa, das audiências públicas e dos conselhos gestores municipais.

O nascimento do Orçamento Participativo justifica-se na Constituição Federal de 1988, a qual incorporou em seu artigo 1º, parágrafo único, o princípio da soberania popular, além de enfatizar que o Brasil deve conjugar mecanismos de democracia representativa com a democracia participativa. Por sua vez, o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), ao regular o artigo 182 da Constituição Federal, determinou em seu artigo 44 a gestão orçamentária participativa em âmbito municipal. Torna-se condição obrigatória para aprovação das peças orçamentárias (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual) a realização de audiências públicas com a população e entidades associativas. Assim, garante-se por lei a presença da sociedade civil na elaboração do documento de maior representatividade para o poder Executivo Municipal, qual seja, o orçamento, o qual deve delimitar e orientar a atuação do governante na aplicação do dinheiro público.

Assim, a audiência pública exigida no Estatuto da Cidade para aprovação das leis orçamentárias municipais pode seguir o mesmo procedimento já anteriormente aplicado em alguns municípios brasileiros do Orçamento Participativo. Porém, a lei federal exige agora maior abrangência nos assuntos e tópicos a serem discutidos com a população nas audiências públicas. Ou seja, a gestão orçamentária participativa prevista no Estatuto da Cidade não traz limitação de situações ou temas em que a participação da população mostra-se obrigatória para a conclusão dos processos decisórios orçamentários da administração pública. Não se limita apenas a despesas de capital (investimentos), mas também deve abranger as despesas correntes (despesas ligadas à manutenção da máquina pública). Assim, a discussão deve abranger áreas da saúde, educação, urbanização, meio ambiente, bem como folha de pagamento, contratos de terceirização, despesas com alugueis, material de expediente, combustível, entre outros.

O instituto da audiência pública como exigência e requisito formal essencial para aprovação das leis orçamentárias municipais é, a partir do Estatuto da Cidade, obrigatório a todos os Municípios brasileiros, independente da ideologia ou do partido político de seus governantes. Caracteriza-se por cobrar da administração pública a criação de espaços para participação direta da população atingida, direta ou indiretamente, por algum ato administrativo a ser praticado,

devendo ser colhidas as mais diversas opiniões sobre a matéria debatida, em contato direto com todos os interessados e entidades da sociedade civil.

Mesmo que essas opiniões não vinculem a decisão da administração, situando-se no plano consultivo, é obrigação da administração pública analisá-las, acolhendo-as ou rejeitando-as motivadamente. Afinal, o cunho de legitimidade das decisões proferidas nas audiências públicas que contem com ampla participação da população é algo que não pode ser desconsiderado pelos representantes e, por certo, terá importante influência na definição da lei ou política pública a ser implementada pelo gestor.

Por sua vez, assim como a gestão orçamentária participativa, os Conselhos Gestores consagram-se como um instituto de participação popular importante no Poder Executivo brasileiro, essencial para otimizar a definição das políticas públicas municipais. Suas decisões são consultivas e também deliberativas. Ou seja, em alguns Conselhos Gestores como Saúde, Educação e Meio Ambiente, leis federais garantem a vinculação do gestor público ao que for decidido pelo Conselho Municipal.

Trata-se de mecanismo participativo destinado a aperfeiçoar as políticas públicas do município, fazendo com que sejam realizadas de acordo com os interesses e as necessidades reais daquela comunidade. O que mais se destaca como relevante neste instituto participativo é a institucionalização dos conselhos gestores dentro da organização da administração pública. São instância obrigatória para orientar as ações do Executivo e das secretarias municipais, e representam uma proposta concreta e ativa de democratização e descentralização do poder, o qual passa a ser compartilhado entre sociedade política e sociedade civil.

O Brasil, ao adotar a democracia como regime político, vincula-se às regras democráticas e deve atentar para a construção de uma nação de cidadãos comprometidos com o bem de todos. Essa transformação deve acontecer não somente dentro do espaço local, mas também ser compromisso de todos os entes da federação, com a finalidade de fazer valer uma sociedade igualitária, ativa e participativa politicamente, bem como um aparato estatal a serviço de sua população e não de seus representantes e de uma minoria ligada ao poder. E nesse sentido, os conselhos gestores, das audiências públicas e da gestão orçamentária participativa em âmbito local são fundamentais.

2 A GESTÃO ORÇAMENTÁRIA PARTICIPATIVA NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO: O PODER DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NA TRANSFORMAÇÃO DE REALIDADES

Segundo Carvalho (2016, p. 5), a Constituição Federal de 1988, reconhecida como “Constituição Cidadã”, incorporou o pleno direito ao exercício da cidadania como um de seus mais importantes fundamentos. Além disso, contempla o mecanismo da democracia semidireta, previsto no artigo 1º, parágrafo único, onde não só permite como também estimula a democracia participativa junto à representativa. E, nesse sentido, a gestão orçamentária participativa vem para romper com a visão tradicional da política em que o cidadão encerra sua participação política após o voto.

Assim, destaca-se os seguintes artigos da Constituição Federal de 1988 capazes de concretizar o princípio da participação, os quais não integram uma lista exaustiva, mas meramente exemplificativa: art. 5º, incisos XIV e XXXIII (garante o acesso de todos à informação administrativa); art. 14 (plebiscito, referendo e iniciativa popular); art. 31, § 3º (direito de fiscalização pelos contribuintes das contas dos Municípios); art. 74, § 2º (direito de denunciar irregularidades perante as Cortes de Contas); art. 194, inciso VII (necessidade de observância do caráter democrático da seguridade social) e arts. 197, 198, 204 a 206, 216, 225, 227 e 231, os quais exigem uma gestão democrática na saúde, na assistência social, na cultura e no meio ambiente.

Por sua vez, em 2000 foi editada a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101), com vistas a trazer novas diretrizes para as finanças públicas de todos os poderes públicos, em todos os níveis federativos brasileiros, voltadas para a responsabilidade na questão financeira. É um de seus princípios fundamentais é a transparência na gestão fiscal, que deve estar presente tanto na elaboração quanto na fiscalização das peças orçamentárias. Assim, conforme seu artigo 1º, § 1º, dispõe que mediante uma ação planejada e transparente será possível prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, bem como otimizar a aplicação dos recursos com vistas a atender as

necessidades da população, e não apenas de uma minoria que está próxima aos mecanismos decisórios do poder.

A partir do art. 48 e seguintes, a Lei Complementar nº 101/2000 estabelece alguns instrumentos de transparência da gestão fiscal, para os quais deve ser dada ampla divulgação, inclusive pela internet: “os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.” E no parágrafo único do art. 48 assim dispõe sobre o princípio da transparência:

Art. 48. [...]

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante: *(Redação dada pela Lei Complementar nº 131, de 2009)*

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos; *(Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009)*

II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público; *(Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009)*

III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A. *(Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009)* (BRASIL, 2000).

Percebe-se ser a audiência pública um dos maiores instrumentos de participação popular e transparência previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal, a qual deverá fazer parte do processo de elaboração das peças orçamentárias e no posterior controle de sua execução.

Mas o princípio da participação na gestão orçamentária também está contemplado na legislação infraconstitucional brasileira, em especial no que tange ao âmbito municipal, com a edição do Estatuto da Cidade, em 2001. Assim,

os gestores municipais, ao elaborarem suas leis orçamentárias, devem observar os ditames das leis hierarquicamente superiores, que são a Lei Complementar nº 101/2000 e a Lei Federal nº 10.257/2001.

Nesse sentido, Carvalho (2016, p. 6-9) destaca que o instrumento legislativo mais importante para a implementação do orçamento participativo nas municipalidades brasileiras é a Lei nº 10.257, de 2001, denominada Estatuto das Cidades, responsável pela regulamentação da política urbana no Brasil, em especial no seu artigo 44¹. Conforme mencionado anteriormente, a partir da sua edição tornou-se obrigatória em âmbito municipal a gestão orçamentária participativa, com a participação do cidadão na formulação, execução e acompanhamento de planos, projetos e programas de desenvolvimento urbano e da gestão orçamentária. Ou seja, após 2001 inseriu-se mais uma etapa no processo legislativo das leis orçamentárias: a participação popular dos cidadãos e das entidades organizadas da sociedade civil em audiências públicas, debates e consultas, tidas como condição obrigatória para aprovação das propostas orçamentárias pelos entes municipais.

Deve-se também atentar para o art. 4º, inciso III, f, do Estatuto da Cidade, que traz a gestão orçamentária participativa como instrumento de política urbana obrigatório para todos os municípios. A gestão orçamentária participativa concretiza-se, conforme o artigo 44 da Lei, mediante debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual. Assim, a participação da população e de entidades associativas passa a ser uma condição obrigatória para a aprovação das peças orçamentárias municipais pelo Legislativo, sob pena de sua nulidade, por violação à lei federal que regulamenta o procedimento legislativo dessas leis.

Assim, a lei federal estende a obrigatoriedade da utilização da gestão orçamentária participativa para todos os municípios, independentemente de sua bandeira partidária ou ideologia dos seus governantes, cabendo a cada Município regulamentar como se dará o procedimento de realização das audiências, debates

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

e consultas públicas. Deve indicar, por exemplo, se haverá audiências por bairros ou não, se haverá várias votações ou votação única, quem deverá participar, como serão convocadas as associações representativas da comunidade etc.

Um orçamento público expressa-se não somente por um conjunto de informações financeiras organizadas das unidades de um ente federativo ou de governo, mas deve ser elaborado na forma de uma lei (municipal, estadual ou federal), a qual autorizará e limitará a arrecadação e a aplicação de valores pelos três Poderes, autarquias e empresas públicas. Seu objetivo é evitar fraudes e corrupção por parte do Poder Executivo, uma vez que o Legislativo atua como fiscalizador e tem poder de fazer emendas, assim como também a população nas audiências públicas acima citadas (HERTZ *et al.*, 2001, p. 107-109).

Por tratar-se de uma lei, deve contar com a atuação dos poderes Legislativo e Executivo. Apesar de partir de iniciativa do Executivo, há um trabalho conjunto na sua elaboração e fiscalização, além de contar também com a participação popular em diversas etapas do seu processo legislativo e, posteriormente, na execução orçamentária, sempre com o mesmo intuito.

Salienta-se que a gestão orçamentária é formada por três leis: Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual (*vide* artigo 165 e seguintes da Constituição Federal). O Plano Plurianual, também chamado de PPA, estabelecerá as diretrizes, objetivos e metas do Poder Público para o período de quatro anos. No primeiro ano do mandato do Prefeito, ele deverá cumprir o Plano Plurianual do seu antecessor para assim assegurar a continuidade da gestão pública, bem como utilizar aquele ano para realizar as audiências públicas necessárias para a elaboração de seu Plano Plurianual, que durará quatro anos, três relativos ao seu mandato e um do seu sucessor.

Já a Lei de Diretrizes Orçamentárias, também chamada de LDO, compreenderá as metas e prioridades da Administração Pública para o exercício financeiro subsequente. Ou seja, ela é aprovada anualmente e tem o intuito de definir metas para aquele ano, a partir do que foi estabelecido globalmente no Plano Plurianual. Conforme o artigo 165, § 2º, da Constituição Federal, a Lei de Diretrizes Orçamentárias “orientará a elaboração da Lei Orçamentária Anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento” (BRASIL, 1988).

Por fim, a Lei Orçamentária Anual, identificada pela sigla LOA, irá dispor sobre receitas e despesas do ente federativo, quantificando detalhadamente de onde vem e em que será aplicado o dinheiro público, conforme § 5º do artigo 165 da Constituição Federal.²

Assim, a definição das bases do orçamento municipal e de suas diretrizes estão reunidas na elaboração do Plano Plurianual (planejamento a longo prazo) e na Lei de Diretrizes Orçamentárias (limita as diretrizes do Plano Plurianual dentro de um ano de governo). São leis cuja iniciativa compete ao chefe do Poder Executivo e são discutidas, emendadas e aprovadas na Câmara dos Vereadores, as quais servem como condicionantes à elaboração da Lei Orçamentária Anual, já que estabelecem tetos para gastos com salários, empréstimos, obras prioritárias, estimativa de receitas, projeção de despesas, política tributária, projetos de investimento, plano do governo, suas metas etc.³

Enquanto o governo discute internamente sobre os projetos e programas, paralelamente a comunidade, organizada por lideranças dos bairros da cidade e representantes do governo, discute sobre os problemas da sua localidade, confronta seus problemas com os problemas do restante da cidade para, ao final, votar nas prioridades. Após aprovado o projeto de lei no Legislativo e realizada a audiência pública, este passa para a sanção ou veto do Executivo para, após, vigorar no ano subsequente, com a constante fiscalização do Legislativo, do Tribunal de Contas e também da população (HERTZ *et al.*, 2001, p. 112-114).

Assim, além de estar de acordo com as disposições constitucionais, a gestão orçamentária participativa, também chamada de orçamento participativo, tem sua fundamentação jurídica na Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal, art. 48, parágrafo único) e na Lei Federal nº

2 Art. 165, § 5º A lei orçamentária anual compreenderá:

I – o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;
II – o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;
III – o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público (BRASIL, 1988).

3 LOA – o orçamento propriamente dito define as fontes de receita e autoriza despesas, sempre respeitando as diretrizes da LDO e do PPA.

10.257/2001 (Estatuto da Cidade, art. 2º, II; art. 4º, II, *f*, § 3º, e art. 44), orientando a edição das leis municipais relativas à política financeira.

Neste contexto, fica clara a importância do princípio democrático e da participação popular para a Constituição Federal de 1988 e demais legislação infraconstitucional, sendo a gestão orçamentária participativa uma forma de instrumentalização destas garantias constitucionais e legais, importante ferramenta para a concretização de uma democracia participativa e não somente representativa. Quanto maior a educação política para a construção de um cidadão ativo, consciente de seus direitos e deveres, conjugada com práticas democráticas institucionalizadas nos três entes federativos, certamente se aumentará o grau de republicanismo e de responsabilidade dos gestores com a aplicação do dinheiro público.

Sabe-se que o orçamento participativo, que deu origem à gestão orçamentária participativa, surgiu no Brasil nas décadas de 1970 e 1980, quando a inserção de grupos sociais e corporativos aumentou na política brasileira, os quais passaram a lutar contra a influência da ditadura militar no país. Durante esse período, o instituto era pouco conhecido, porém, na década de 1990, o destaque para a participação popular fez com que se tornasse importante ferramenta política em âmbito local, sendo motivo de discussões na segunda Conferência das Nações Unidas em 1996 (HERTZ *et al.*, 2001, p. 110). No que tange ao tema, assim destaca Carvalho (2016, p. 12): “A ONU considera a experiência como uma das 40 melhores práticas de gestão pública urbana no mundo”.

Segundo Hertz *et al.* (2001, p. 109-111), o orçamento participativo representa uma alternativa para superar a carência da participação cidadã na política, no momento em que transfere parte da responsabilidade sobre o destino das finanças públicas para a sociedade civil, com vistas a deslocar o poder decisório das mãos da administração pública para o cidadão. Dessa forma, a relação entre governo e população torna-se mais democrática e transparente, fortalecendo o controle social sobre os gastos do Executivo. Otimiza a aplicação do dinheiro público já que faz valer o ponto de vista das necessidades daqueles que são atingidos pelas políticas públicas, e não apenas os interesses dos governantes (muitas vezes representantes de uma minoria) sobre as prioridades a serem atendidas. Por fim, ao aumentar o controle social sobre a gestão dos governantes

estar-se-á enfraquecendo a corrupção e a troca de favores. Portanto, o instituto visa o desenvolvimento de uma nova forma de funcionamento do governo, com maior agilidade, transparência, desburocratização, produtividade, eficiência e, o mais importante, oportunizar à população meios de participação efetiva na gestão pública. Passa a ter o direito de eleger diretamente as prioridades capazes de transformar sua realidade, além de controlar a aplicação de recursos que são de todos e devem retornar em forma de benefícios à população.

Os mecanismos e procedimentos utilizados na gestão orçamentária participativa não são iguais em todos os municípios, muito embora se assemelham, já que as leis federais apenas tornam obrigatório o instituto em âmbito municipal, mas deixam para a competência dos Municípios legislar sobre como se dará a sua concretização, conforme o interesse local. Em alguns Municípios em que a experiência do orçamento participativo já está consolidada, toma-se como passo inicial a divisão do município em regiões, onde ocorrem reuniões preliminares nos bairros, comunidades rurais ou distritos para coleta de informações e demandas, bem como para seleção de prioridades locais. Neste momento também são escolhidos os representantes locais, chamados de delegados, em maior número, com contato direto com a comunidade e com intuito de repassar informações e colher dados, assim como os chamados conselheiros, com função de discutir, propor e decidir sobre as demandas da localidade. Após, as demandas setoriais são reunidas em uma assembleia capaz de abranger todo o Município, em que os representantes apresentam as demandas locais e as confrontam com as das demais localidades, para assim deliberar e decidir em conjunto as demandas prioritárias de todo o Município (CARVALHO, 2016, p. 9-12).

Segundo Luchmann (2016, p. 12-14), as assembleias no orçamento participativo são os principais espaços de participação direta da população, reunindo cidadãos, grupos organizados e poder público. Nelas apresentam-se os recursos e os gastos do governo para a população, bem como se discutem as necessidades locais com vistas a otimizar a destinação daqueles recursos. Elege-se também os delegados e conselheiros por região e temas. Já os fóruns dos delegados delimitam as prioridades escolhidas pela população, as quais são levadas ao Conselho do Orçamento Participativo pelos conselheiros, representando um forte caráter ratificador das propostas apresentadas.

Em seu estudo sobre os desafios do Orçamento Participativo, utilizando como parâmetro o município de Vitória, capital do Espírito Santo, Nascimento (2007, p. 127-145) caracteriza o instituto como um espaço congestionado de produção de decisões entre sociedade civil e sociedade política, com vistas a gerar oportunidades ao cidadão de exercer a democracia dentro dos governos locais de forma ativa. Possibilita-se, assim, contestação e confrontos de ideias e objetivos como forma de alcançar melhores resultados nas políticas públicas, otimizando a gestão e atendendo o princípio constitucional da eficiência e da justiça social.

Contudo, não bastam apenas mecanismos formais. Por vezes, a concretização da gestão orçamentária participativa esbarra na falta de ativismo político por parte dos representantes da comunidade (neste caso os delegados), assim como se percebe que o próprio poder público, por vezes, não tem interesse em desenvolver a aproximação entre governo e sociedade de forma transparente. Realizam as audiências apenas para cumprir o formalismo legal, mas dificultam ao extremo a participação da população. Agendam as audiências públicas para horários incompatíveis com a possibilidade de presença da maioria da população; não divulgam as datas e horários de forma ampla e com razoável antecedência; não oportunizam debate igualitário entre as partes; não disponibilizam informações necessárias para o entendimento do que está a ser discutido; e, também, não valorizam a democracia participativa, desatendendo o que foi decidido pela população. Transforma-se assim o instituto em mero procedimento ratificador de decisões pré-concebidas nos gabinetes, o que faz cair no descrédito da população a efetividade do instrumento (NASCIMENTO, 2007).

Quando a participação da sociedade é encarada pelo poder público como caráter meramente consultivo, com a finalidade apenas de legitimar as propostas apresentadas pelo governo, o instituto perde sua legitimidade. O estudo de Nascimento sobre o tema teve como base a percepção dos delegados sobre o instituto do orçamento participativo em Municípios brasileiros, no qual constatou-se que: a) a maioria alega não mensurar seu poder de influência perante as decisões tomadas durante o orçamento participativo; b) as informações não chegam aos delegados com brevidade, dificultando o aprendizado para a efetiva negociação com o governo; c) a participação do poder público transforma o Orçamento Participativo em mais um programa controlado pelo governo,

limitando a participação a temas e projetos autorizados pelo poder público. Conclui a autora que a mera instrumentalização de formas inovadoras de participação cidadã não são suficientes para produzir efeitos educativos sobre a cidadania e desenvolver valores democráticos de autodeterminação dentro de uma sociedade (NASCIMENTO, 2007).

Para que esta sistemática funcione, é necessário publicidade e transparência, as quais só se darão com investimento em informação sobre as práticas da gestão orçamentária participativa, sobre a importância da participação individual e coletivamente considerada, bem como esclarecidos conceitos técnicos necessários à compreensão de todos, a fim de que possam deliberar com conhecimento de causa. No Brasil, a grande problemática está na falta de acesso à informação e de interesse da população em exercer a cidadania, podendo o mesmo instituto ser transformado em demagogia populista na busca de votos e legitimação de decisões preestabelecidas. Enfatiza Hertz *et al.* (2001, p. 111) que, em países com maior desenvolvimento educacional, nos quais a sociedade é acostumada com práticas democráticas e os governos são profissionalizados, os objetivos previstos coletivamente nas peças orçamentárias são atendidos e respeitados.

Na conclusão do estudo, Hertz *et al.* (2001, p. 113-133) realizam fortes críticas ao instituto do orçamento participativo brasileiro, sob a alegação de que ele é aqui utilizado com vistas a criar um poder paralelo ao do Estado, com manipulação de massas pelos representantes do governo dentro das assembleias populares, subversão de poder, baixo índice de participação qualificada nas assembleias, bem como o angariamento de votos mediante medidas clientelistas como, por exemplo, o oferecimento de benefícios que vão desde refeições até promessas de cargos na Administração para cooptar o voto da população. Nas palavras de Warat (1997), participação popular sem educação, informação, transparência e consciência política nada mais é do que um totalitarismo mascarado de democracia.

Muito embora se concorde que a maioria da população brasileira não possua instrução necessária para compreender a sua importância e o seu papel como cidadão e que, por diversos fatores (sociais, econômicos, educacionais ou culturais), pode caracterizar-se como uma população carente e altamente manipulável, é preciso acreditar nas possibilidades de um processo gradual e

permanente de mudança. Só se aprende democracia realizando práticas democráticas (HUSZAR, 1965). Só se efetiva a Constituição Federal de 1988 e todos os direitos fundamentais lá positivados mediante uma luta cotidiana contra aqueles que visam enfraquecê-los. É preciso aproximar a cidadania do poder estatal e dar início à construção de uma sociedade mais ativa politicamente, combatendo os interesses de uma parcela minoritária próxima aos mecanismos de poder e acostumada a manter o controle social, cultural, político e econômico desde o primórdio da história brasileira.

Corroborando Fedozzi (2016, p. 8-10) com este entendimento ao discutir que, por se tratar de um instituto criado por dispositivo legal, distante da dinâmica real da população local, muitas vezes não atinge um objetivo pedagógico transformador da participação popular. Por certo, o descompromisso governamental com a implantação e funcionamento do orçamento participativo como cogestão popular da coisa pública torna o instrumento um instituto meramente formal e consultivo, frágil dentro da sociedade civil e legitimador de decisões tomadas em gabinetes. Para o autor, muito embora não seja uma tarefa fácil, os mecanismos de gestão orçamentária participativa podem construir, paulatinamente, um sentimento de inclusão na sociedade local, devido à importância das peças orçamentárias dentro do processo decisório de gestão do Estado e de formulação das políticas públicas garantidoras dos direitos sociais. Assim, a inclusão da população dentro desta seara, com o passar do tempo, certamente mostrará a sua relevância para a otimização da aplicação do dinheiro público, o que aproximará as ações do Estado com o cidadão brasileiro, individual e politicamente organizado.

Fedozzi (2016, p. 25-28) conclui que Municípios em que o instituto se mantém com certa continuidade no tempo, aproximadamente 10 anos, tem exercido efeitos positivos no tocante à melhoria na distribuição de serviços públicos e de renda, bem como a redução nos índices de pobreza e maior acesso a serviços públicos como água e saneamento básico à população. Além disso, percebe ganhos de consciência social e de autoestima, ao provocar a prática de discussões e criar espaços de convivência dentro da comunidade, elementos estes de suma importância para o desenvolvimento da cidadania. Destaca o autor dois importantes elementos para o efetivo desenvolvimento do orçamento participativo:

o longo tempo de participação e o patrimônio educacional e cultural dos participantes. Esta combinação proporciona que os participantes modifiquem sua condição de cidadãos, com o florescimento dos valores democráticos e o pleno exercício de direitos. Recebem o reconhecimento social de sua participação tanto pelo Estado como pela própria comunidade, elevando a condição das camadas sociais excluídas e exercendo um papel importante dentro do local onde moram.

As assimetrias entre os atores do Orçamento Participativo, entretanto, não anula o fato apontado por inúmeros participantes de que a forma cogestora criada por esse dispositivo tem propiciado às camadas mais empobrecidas e com baixos níveis de ensino exercerem voz ativa na esfera pública e aprenderem a dialogar com outros e com os governantes. Esse dado é significativo considerando nossa histórica desigualdade e nosso autoritarismo societário. A interação discursiva, como aprendizagem democrática, parece ser um dos grandes desafios pedagógicos para a evolução mais igualitária das oportunidades de crescimento criadas pelo Orçamento Participativo (FEDOZZI, 2016, p. 22).

No Brasil, existem diversas experiências bem-sucedidas no âmbito do orçamento participativo, onde cidadãos são convidados a participar de audiências públicas e assembleias populares para serem ouvidos. Destacam-se os municípios de Porto Alegre, Belo Horizonte (que inovou unindo a participação popular aos meios digitais) e São Paulo (que possui espaço para a participação das minorias) (CARVALHO, 2016, p. 11-13).

[...] as experiências participativas no Brasil, a exemplo dos conselhos gestores e do orçamento participativo [...] apontam para um movimento de renovação e de reacomodação destes instrumentos de ação política no interior das práticas institucionais da sociedade brasileira, indicando que, muito menos do que oposição, encontramos combinações e articulações que desenham um processo de concomitante inovação e reprodução das práticas e orientações político-institucionais. As experiências apontam, sobretudo, para o fato de que a

participação não substitui, mas reconfigura a representação (LUCHMANN, 2016, p. 20).

Entretanto, alerta Fedozzi (2016, p. 30) que, dentre as questões mais negligenciadas pelo Estado, destaca-se a inexistência no país de projetos político-pedagógicos com intuito de capacitar os atores sociais do orçamento participativo, que por não terem acesso à informação, encontram dificuldades em compreender o seu papel dentro do instituto e manter um diálogo construtivo com os atores sociais e os atores estatais.

[...] Para que uma experiência de Orçamento Participativo possa ser considerada exitosa, é preciso que a Administração Municipal delegue parte significativa dos recursos para investimentos para as deliberações populares, desenvolva uma metodologia participativa adequada às particularidades do município, adote critérios objetivos de distribuição de recursos que levem em conta as carências das regiões, execute boa parte das demandas definidas pela população e envolva os moradores do ciclo do Orçamento Participativo (COELHO; NOBRE, 2004, p. 251).

Enquanto o próprio Estado não investir em políticas educacionais voltadas à capacitação e à inclusão da comunidade dentro do orçamento participativo, o instituto não atingirá seu maior objetivo: o de reinventar a democracia participativa no Brasil, não passando de um mero instrumento para angariar votos e “embelezar” propagandas políticas. O grande problema encontra-se no fato de que a cidadania precisa reinventar-se no Brasil, fomentar uma cultura democrática e de solidariedade a fim de superar a cultura capitalista e individualista reinante atualmente. Além disso, é preciso combater a visão dos representantes políticos em enxergar no cidadão apenas uma oportunidade de voto e não seu objetivo de trabalho. Essa mudança de posicionamento do governo e da cidadania brasileira é o grande desafio do país neste século XXI, tão “castigado” por denúncias de corrupção e de utilização da máquina pública para fins privatísticos.

Passa-se agora para a análise das principais características do instituto participativo nomeado como Audiência Pública, o qual permite que todo cidadão

atingido direta ou indiretamente por uma futura lei ou decisão administrativa tenha a possibilidade de discutir e emitir sua opinião, a qual deverá ser analisada pelo Poder Público, mesmo que não vincule sua decisão final. Importante averiguar que o foco do artigo está no uso da audiência pública na gestão orçamentária, embora o instituto da audiência pública pode ser utilizado para diversas situações como, por exemplo, no processo licitatório relativo às licitações de maior vulto (art. 39 da Lei nº 8.666/1993), na elaboração do Plano Diretor Municipal (art. 40, § 4º, da Lei nº 10.257/2001), no Processo Administrativo quando a matéria em discussão seja relevante ou envolver assuntos de interesse geral (artigos 31 a 35 da Lei nº 9.784/1999), entre outras.

3 AUDIÊNCIAS PÚBLICAS E O PAPEL DA SOCIEDADE CIVIL

Para Mazzilli (1999, p. 325-326), a audiência pública consiste no “mecanismo pelo qual o cidadão participa da tomada de decisões de gestão da coisa pública; por meio dela, busca-se envolver os destinatários de uma decisão governamental no próprio processo decisório”. Acrescenta ainda que ela “não só tem servido como resposta aos reclamos dos cidadãos, como também permite que as autoridades melhorem a qualidade da gestão pública”. Para o autor, no momento em que os administrados exercem pressão sobre os atos do administrador, a relação torna-se mais transparente e os atos da administração mais palpáveis aos olhos da população envolvida.

Por sua vez, Perez (2009, p. 168) define a Audiência Pública como:

[...] o instituto de participação popular na Administração Pública, de caráter não vinculante, consultivo ou meramente opinativo, inserido na fase instrutória do processo decisório, consistente na realização de uma sessão pública aberta a todos os interessados e voltada ao esclarecimento e à discussão de todos os aspectos e problemas envolvidos em uma determinada decisão administrativa.

Partindo da premissa de que a sociedade civil é a base para o exercício democrático do princípio constitucional da participação, as audiências públicas

são o veículo para que a sociedade civil possa atuar em conjunto com a sociedade política, a fim de que essa participação se concretize na esfera da Administração Pública (SANTIN; TOAZZA, 2016, p. 17). Trata-se de

[...] um instrumento que leva a uma decisão política ou legal com legitimidade e transparência. Cuida-se de uma instância no processo de tomada da decisão administrativa ou legislativa, através da qual a autoridade competente abre espaço para que todas as pessoas que possam sofrer os reflexos dessa decisão tenham oportunidade de se manifestar antes do desfecho do processo. É através dela que o responsável pela decisão tem acesso, simultaneamente e em condições de igualdade, às mais variadas opiniões sobre a matéria debatida, em contato direto com os interessados. Tais opiniões não vinculam a decisão, visto que têm caráter consultivo, e a autoridade, embora não esteja obrigada a segui-las, deve analisá-las segundo seus critérios, acolhendo-as ou rejeitando-as (SOARES, 2016, p. 3).

Para Soares, a audiência pública sustenta, embasa e legitima a decisão a ser tomada pela administração pública, beneficiando os particulares envolvidos. Faz com que a ação da administração pública seja mais transparente, justa e razoável, em consenso com a opinião pública, o que democratiza o exercício do poder. A participação do público é oral e efetiva no processo decisório e torna o cidadão agente ativo do processo, não mais um mero espectador e destinatário das leis e políticas públicas (SOARES, 2016, p. 6).

Por sua vez, para Moreira Neto (2001, p. 204), a audiência pública caracteriza-se por sua formalidade procedimental e pela eficácia vinculatória de seus resultados, possui respaldo nos princípios constitucionais, em especial, no direito de toda pessoa a ser ouvida em matéria em que esteja em jogo o seu interesse ou direito fundamental. Na Constituição Federal de 1988 está presente no art. 1º, parágrafo único (democracia semidireta); art. 204, II (subsidiando as funções administrativas); art. 58, § 2º, II (subsidiando a função legislativa) e art. 216, § 1º (protegendo o patrimônio cultural), dentre outros. Trata-se de

[...] um processo administrativo de participação aberto a indivíduos e a grupos sociais determinados, visando ao aperfeiçoamento da legitimidade das decisões da Administração Pública, criado por lei, que lhe preceitua a forma e a eficácia vinculatória, pela qual os administrados exercem o direito de expor tendências, preferências e opções que possam conduzir o Poder Público a decisões de maior aceitação consensual (MOREIRA NETO, 2001, p. 204).

Como visto no tópico anterior, o instituto da audiência pública também possui previsões infraconstitucionais, tendo papel importante em determinados tipos de licitações e contratações administrativas (Lei nº 8.666/1993, art. 39, *caput*, o qual estabelece que em certas licitações e contratações a ausência da realização da audiência anula todo o processo); na definição do planejamento urbano (Lei nº 10.251/2001, art. 2º, XIII e art. 40, § 4º, I, da Lei nº 10.257/2001, a qual torna obrigatória a audiência pública para a aprovação e alteração do Plano Diretor); em matéria ambiental, sendo invalidada a licença em projetos de impacto ambiental concedida sem a audiência pública precedente (Lei nº 6.938/1981, art. 8º, II); em matéria de concessões e permissões de serviços públicos, com vistas ao controle social da prestação do serviço público (Lei nº 8.987/1995 e Lei nº 9.074/1995); subsidiando a função judiciária em questões complexas que exijam a opinião de especialistas (art. 9º, § 1º, da Lei nº 9.868/1999).

Ainda, faz parte da missão institucional do Ministério Público (art. 27, parágrafo único, IV, da Lei nº 8.625/1993); da gestão do Sistema Único de Saúde (art. 12 da Lei nº 8.689/1993); bem como em processo decisório das agências reguladoras, como a Agência Nacional de Petróleo (art. 19 da Lei nº 9.478/1997); a Agência Nacional de Energia Elétrica (art. 4º, § 3º, da Lei nº 9.427/1996); a Agência Nacional de Telecomunicações (art. 53 da Resolução nº 1 do Conselho da Anatel). Mas é preciso ressaltar a sua vasta utilização também em Constituições Estaduais como, por exemplo, a Constituição Estadual do Rio Grande do Sul, em seu artigo 177; a Constituição Estadual de Santa Catarina, em seu artigo 47, § 2º, inciso II, e a Constituição Estadual do Espírito Santo, artigos 4º, 5º e 45, § 1º.

Segundo Moreira Neto (2006, p. 337-358), a relação entre Estado e sociedade civil contemporânea é muito mais consensual do que coercitiva, em especial no momento em que gera maior carga de confiança nas instituições jurídicas e políticas e de possibilidade de desenvolvimento social, além de ser mais conveniente ao Estado atuar como parceiro do que como órgão de coerção. Assim, a audiência pública, como instrumento formal de atuação conjunta na tomada de decisão sobre determinado assunto é um importante instituto, que além de coletar informações, promove um ambiente de negociação entre o Estado e os envolvidos na situação fática, congraçando o consenso social, responsável por desenvolver um aperfeiçoamento ético na relação entre indivíduos e Estado. Tais práticas consensuais possibilitam uma inversão de valores na relação Estado-cidadão, desenvolvendo um sentimento de confiança no lugar da desconfiança gerada por ações coercitivas e pela judicialização do político, que se propagam em maior velocidade dentro de uma sociedade marcada pela luta por direitos sociais⁴.

A prática da audiência pública como instrumento de cooperação entre a sociedade e a Administração Pública incorpora muitos valores a esta relação, e representa uma renovação dos mecanismos democráticos. É o que destaca Moreira Neto (2006, p. 374):

[...] contribui para aprimorar a governabilidade (eficiência), propicia mais freios contra os abusos (legalidade), garante a atenção de todos os interesses (justiça), proporciona decisão mais sábia e prudente (legitimidade), evita os desvios morais (licitude), desenvolve a responsabilidade das pessoas (civismo) e torna os comandos estatais mais aceitáveis e, por isso, mais facilmente obedecidos (ordem).

As audiências públicas permitem não somente que a informação se aproxime da sociedade, mas que a própria Administração se acerque da realidade de seus administrados, tendo amplo conhecimento da situação, podendo agir da melhor forma para a garantia dos direitos envolvidos. Quando utilizada pela

4 Nesse sentido ver: Gasparido e Polycarpo (2015, p. 145-173), Barroso (2016).

Administração com o intuito de expor francamente o problema a ser solucionado e como pretende resolvê-lo, proporciona envolvimento de todos na solução de problemas, com grandes chances de serem apresentadas as melhores respostas e condições possíveis em benefício da sociedade, o que muitas vezes não é possível se a decisão for tomada dentro de gabinetes (MOREIRA NETO, 2001, p. 208-209).

Assim, a audiência pública colabora para que a democracia não seja apenas uma técnica formal de escolha periódica dos indivíduos que irão representar os cidadãos no poder, mas sim uma possibilidade de escolha de como os cidadãos querem ser governados. Nesse sentido, não basta disciplinar um ato que contém a manifestação da vontade da sociedade, mas sim regular o processo, que são os passos a serem seguidos para efetivá-la. Para que a audiência pública se desenvolva e se aperfeiçoe no Brasil é preciso estudo e aplicação do instituto de forma pedagógica e próxima aos cidadãos (MOREIRA NETO, 2001, p. 200-205).

A finalidade da realização de uma audiência pública é possibilitar amplo debate acerca de uma questão relevante, que possa interferir na esfera de interesses da coletividade. Consultar previamente os destinatários das políticas públicas, a fim de que eles possam participar de sua elaboração. Para tanto, a competência para identificar a relevância da questão e convocar a audiência pública é da autoridade envolvida na decisão a ser tomada, e essa atitude faz parte de uma etapa obrigatória do processo (quando se trata de leis orçamentárias municipais), sob pena de invalidade do ato, se não realizada ou não cumprido seu objetivo. Entretanto, há de se ressaltar que os mecanismos jurídicos e legislativos existentes não bastam por si só para concretizar a participação popular, sendo necessário aprimorar a consciência política do cidadão, historicamente acomodado e desinteressado nas questões sociais que o envolvem, com intuito de elevar o grau de participação social nas audiências públicas a serem promovidas pelo poder público (SOARES, 2016, p. 8-18).

Além disso, necessário se faz que a participação nas audiências públicas não seja apenas individual, mas que também se dê mediante organizações não governamentais ou organizações da sociedade civil representativas de interesses coletivos. Em alguns países as ONGs recebem financiamentos públicos e privados para participar deste processo, o que facilita deveras a participação na formulação das políticas públicas e o posterior controle social. Entretanto, é necessário enfatizar que tais entidades também podem correr o risco de serem cooptadas por grupos de interesse privatísticos, em especial aqueles detentores do capital, o que pode paradoxalmente prejudicar o ideal de participação popular.

Nas questões ambientais, a participação das ONGs de alcance inclusive transnacional é muito relevante. Porém, segundo estudo sobre a eficiência das audiências públicas nas questões ambientais, Coelho e Nobre (2004, p. 291-299) alertam que o instituto não tem obtido sucesso no objetivo de trazer para a discussão e tomada de decisão grupos socialmente excluídos, mesmo que diretamente atingidos pelas questões ambientais, atingindo objetivos meramente de informação e consulta. O mecanismo, para o autor, tende a representar o pensamento da sociedade civil organizada que comparece nas audiências, neste caso empresários ou ambientalistas, e não a opinião dos grupos sociais diretamente atingidos, que não detêm condições cognitivas e nem econômicas para desenvolver uma participação ativa e influenciar na tomada de decisões. Ainda, observa-se a dificuldade da maioria da população leiga no assunto em construir e apresentar argumentos, preocupando-se, na maioria das vezes, em saber o valor das indenizações e não no impacto ambiental e nas transformações no cotidiano da sociedade tanto atual quanto futura em decorrência do dano ambiental. Outra questão apontada pelos autores está na liberdade que a lei fornece aos entes federados para definir o procedimento de realização das audiências públicas, o que cria uma diversidade de formatos. E nesse sentido alertam que “[...] mecanismos legais por si mesmos não garantem a participação efetiva e muito menos que ela será democrática” (COELHO; NOBRE, 2004, p. 299).

Para os autores, nas questões ambientais, percebe-se como ponto positivo na presença nas audiências públicas da população individual e coletivamente considerada pelo objetivo de socialização e popularização das informações técnicas que antes eram decididas dentro de gabinetes. Porém, o autor ressalta que, na

atual formação do instituto, as audiências não passam de cerimônias nas quais a participação é um ato obrigatório, o que por vezes transforma o instituto em um mecanismo de legitimar decisões já tomadas pelos governantes e técnicos, no momento em que não existe um ambiente de isonomia para discussão de questões públicas entre população e autoridades (COELHO; NOBRE, 2004, p. 309).

Segundo Fonseca *et al.* (2013, p. 15-19), em muitos casos, a legislação está ultrapassada em relação à realização das audiências públicas, não esclarecendo quais etapas devem ser seguidas e, conseqüentemente, não regulamentando o instituto de maneira correta. Destaca-se que a audiência deve ser realizada em momento anterior à decisão a ser tomada, quando o projeto ainda esteja na fase da discussão, em que ainda seja possível incorporar demandas e valores dos atores envolvidos, para que o instrumento participativo não perca seu objetivo e não passe de mero informativo para a população. E, por vezes, em assuntos complexos, é preciso prever a realização de várias audiências públicas durante o desenvolvimento do projeto em debate, para que haja tempo de reflexão, informação e debate, a fim de que assuntos importantes não sejam afastados da decisão da comunidade.

Além disso, é preciso uma preparação prévia dos atores para a audiência pública, com o encaminhamento prévio de material informativo sobre o assunto a ser debatido, com vistas a capacitar a dialética entre os envolvidos e equilibrar conhecimentos. Também a infraestrutura adequada para a deliberação representa ponto importante, representada por um espaço adequado, equipe preparada, possibilidade de acesso, transporte, coordenação dos debates, servidores comprometidos etc. Por fim, o autor ressalta que para o adequado manuseio do instituto da audiência pública é necessária a plena transparência e publicidade das informações, bem como elaborar um *feedback* após a realização da audiência pública, ou seja, manter a população informada do que foi decidido na audiência e de como estão sendo implementadas tais decisões.

Perez (2009, p. 170-175) também ressalta que a Audiência Pública não possui um regime jurídico delimitado na legislação brasileira, recebendo

regramento geral pela Lei de Processo Administrativo (Lei nº 9.784/1999)⁵, atribuindo aos Municípios o regramento local, o que permite vasta aplicação por analogia dos princípios constitucionais e processuais para sua devida utilização pelo Poder Público. Dado o exposto, destaca o autor seis ingredientes mínimos para o desenvolvimento de uma audiência pública célere e eficiente: a) a Administração Pública deve possibilitar a participação de todos os interessados na sessão; b) aos participantes devem ser ampla e previamente informados pela Administração Pública sobre a pauta a ser discutida; c) os participantes devem ter conhecimento prévio das regras do debate (tempo de intervenção, réplica etc.); d) a audiência pública deve ser presidida por autoridade pública formalmente designada e imparcial perante ao debate (conduzindo a sessão de acordo com as regras previamente divulgadas e lavrando a termo os debates); e) presença de técnicos da administração para esclarecimento de questões pertinentes ao debate; f) e, por fim, respeitando o princípio do devido processo legal, a todos os participantes da sessão é devido o direito de obter, em prazo razoável, uma resposta motivada da Administração acerca do que foi discutido e da decisão tomada pela mesma.

Entretanto, não basta apenas “boa vontade” do Poder Público. Para que o processo de mobilização e participação ativa parta também do cidadão são exigidas capacidades individuais que estão intimamente ligadas aos níveis de educação e de renda da população. Muitas vezes, as dificuldades e as diferenças na participação ativa dentro das audiências públicas são consequências de constrangimentos de cognição e também sociais. A maior parte dos participantes não compreendem o processo e se sentem intimidados em participar ativamente, seja pela falta de conhecimento dos termos técnicos utilizados nas explicações dos responsáveis, seja pelo grande número de discursos pronunciados por autoridades convidadas e pouco espaço para a sociedade. Agrega-se a isso o baixo índice de presença da população individualmente considerada nas audiências públicas e falta de interesse em compreender e interferir nos problemas apresentados, preferindo que

5 Nesse sentido, interessante conhecer o mecanismo da audiência pública no procedimento administrativo em Portugal, a qual é fase obrigatória no processo de formação da decisão administrativa, podendo ser exigido pela via do Contencioso Administrativo. Para maior aprofundamento ver Santin, 2016.

as decisões continuem sendo tomadas por um órgão representativo, mesmo que não satisfaça suas necessidades. A apatia política, desconhecimento do funcionamento da máquina pública e, em especial, a falta de sentimento solidário, faz com que muitas vezes as participações em audiências públicas se resumam em buscar informações de cunho individual e particular pelo cidadão ou mesmo pelas ONGs, que buscam vantagens pessoais ou corporativas nas propostas, sem preocupar-se em propor mudanças capazes de beneficiar a comunidade, em geral (COELHO; NOBRE, 2004, p. 300-305).

Em virtude dos fatos mencionados, conclui-se que a audiência pública representa importante instrumento de participação popular e é legalmente prevista no ordenamento jurídico brasileiro. Possibilita ao administrado fazer parte das deliberações sobre leis, políticas públicas, contratos e atos administrativos desenvolvidos pelos governantes municipais, o que pode tornar mais eficiente a gestão pública e garantir que os direitos fundamentais sejam observados, sempre mediante um processo colaborativo entre sociedade civil e Poder Público. Os processos decisórios tornam-se mais transparentes e revestidos de princípios constitucionais como o da participação, informação, publicidade, devido processo legal, assim como atendem os valores democráticos basilares da sociedade brasileira. Mas, por certo, é preciso uma reeducação para a participação política dos cidadãos e atores envolvidos, a fim de evitar que as audiências públicas apenas referendam a opinião previamente estabelecida dos gestores públicos.

4 CONSELHOS GESTORES: LIMITES E POSSIBILIDADES

A existência de conselhos gestores municipais como ferramenta de gestão pela Administração Pública acompanha a criação da democracia, visto que já eram utilizados por Portugal em relação às suas colônias. No restante do mundo, os conselhos ganharam força em períodos de crise política e institucionais, uma vez que conflitavam com os modelos tradicionais. No Brasil, as primeiras tentativas de criação dos conselhos iniciaram com os chamados conselhos populares nos anos 1980, tanto como estratégia de governo de oposição dentro das políticas da democracia participativa, quanto por movimentos organizados da sociedade civil, que buscavam participação popular em suas lutas por décadas

contra o regime militar. Vislumbravam nos conselhos populares uma forma de organizar essas lutas políticas, fragmentadas na época (GOHN, 2001, 65-75).

Atualmente, os conselhos gestores municipais possuem um papel de ferramenta da própria gestão pública, servindo como instrumento mediador na relação do Estado com a sociedade civil. Estão previstos na Constituição Federal de 1988 (veja-se os artigos 10; 194, inciso VII; 204, inciso II; 205 e 206, inciso VI; 206, § 1º; 216-A e 227, § 1º) e também em outras legislações federais (*vide* Decreto nº 8.243/2014 e Lei nº 13.019/2014), estaduais (por exemplo veja-se a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, artigo 19, § 2º) e municipais (*vide* leis orgânicas), na qualidade de instrumento de expressão, representação e participação popular na formulação das políticas públicas municipais. Dessa forma, para Gohn (2001, p. 83-85), a criação e o funcionamento dos Conselhos Gestores transformaram-se em pré-requisitos obrigatórios para várias funcionalidades do Poder Executivo como, por exemplo, repasses de valores entre os entes federados nos campos da saúde, educação e cultura; assuntos de interesse de toda a comunidade como meio ambiente, defesa do consumidor e patrimônio histórico cultural; assim como também, assuntos que atentem a camadas específicas da população como criança e adolescente, idosos, mulheres etc.

Consagram-se como importante instituto de participação popular na esfera do Poder Executivo, com funções ora consultivas ora deliberativas na formulação das políticas públicas municipais. Caracteriza-se por ser um órgão colegiado criado ou autorizado por lei, que possui participação tanto de representantes da Administração Pública quanto da sociedade civil, e objetiva a tomada de decisões na esfera de sua competência. Sendo assim, o instituto desloca o poder decisório da chefia do Poder Executivo para a periferia de sua estrutura, descentralizando o ato decisório e o aproximando da sociedade (PEREZ, 2009, p. 140-142).

Santin e Finamore (2007, p. 8) definem os conselhos gestores municipais como espaços públicos concebidos para possibilitar que os interesses coletivos da sociedade integrem a agenda pública. A sociedade civil passa a participar efetivamente da gestão das políticas públicas (formalização, implementação, avaliação e controle), constituindo-se assim em real espaço de construção da cidadania.

Para Berclaz (2013, p. 330):

Os conselhos sociais são mediações que, ao integrarem organicamente Estado e sociedade civil, destinam-se a garantir, por meio do exercício do poder cidadão e da efetividade do controle social, que as políticas públicas nos respectivos campos materiais de atuação sejam realizadas de modo coerente com as necessidades históricas de cada comunidade política, tudo de maneira a ampliar o horizonte de manutenção, reprodução e incremento da qualidade de vida do povo, razão de ser da política como atividade.

Assim, para o autor os conselhos são, resumidamente: “[...] colegiados compostos de modo paritário entre governo e não governo que exercem papel de controle e deliberação de políticas públicas e atuam de modo democrático e autônomo na tríplice esfera federativa – União, Estados e Municípios” (BERCLAZ, 2013, p. 96). Seu surgimento e fundamento jurídico está na Constituição Federal de 1988, que possibilita a participação direta da população na formulação, controle e execução das políticas públicas:

A Constituição de 1988 não só trouxe a cidadania como fundamento da República (artigo 1º, II), como também estabeleceu, no parágrafo único do mesmo dispositivo, o já mencionado princípio da soberania popular “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. Como já dito, esta mesma Constituição, ao tratar da saúde, assistência social e infância e juventude, deixou clara a necessidade de descentralização do poder e de efetiva “participação da comunidade” (artigo 198, III) e “participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis” (artigo 204, II), dispositivo último endossado pelo disposto no artigo 227, § 7º, da Constituição. Nesses três preceitos constitucionais residem as principais fontes normativas constitucionais que embasam o funcionamento dos conselhos (BERCLAZ, 2013, p. 90).

Importante ressaltar que, dentre os instrumentos de expressão e participação existentes no ordenamento jurídico brasileiro, os Conselhos Gestores

recebem destaque, por institucionalizarem a participação da população dentro da estrutura da administração.

Com os conselhos, gera-se uma nova institucionalidade pública. Eles criam uma nova esfera social-pública ou pública não estatal. Trata-se de um novo padrão de relações entre Estado e sociedade, porque eles viabilizam a participação de segmentos sociais na formulação de políticas sociais e possibilitam à população o acesso aos espaços nos quais se tomam as decisões políticas. Se o Estado e as políticas neoliberais “desconstroem” o sentido do público, retirando sua universalidade e remetendo para o campo do assistencialismo e da lógica do consumidor usuário de serviços, os conselhos têm a possibilidade de reaglutinarem esses direitos fragmentados, reconstituindo os caminhos de construção da cidadania que está sendo esfacelada (GOHN, 2001, p. 85-88).

A presença deste instrumento participativo na gestão pública municipal representa grande ganho para a cidadania e para a democratização do Brasil, conquistas de décadas de lutas da sociedade organizada. Para Gohn, a estrutura atual dos Conselhos os insere “na esfera pública e, por força de lei, integram-se com os órgãos públicos vinculados ao poder Executivo, voltados para políticas públicas específicas, responsáveis pela assessoria e suporte ao funcionamento das áreas onde atuam” (GOHN, 2001, p. 84-85).

Entretanto, é importante ressaltar que a Constituição Federal brasileira não dispôs de forma autoaplicável nesta matéria. Não criou, portanto, uma regra geral para a materialização dos conselhos. Caberá às leis infraconstitucionais a regulação e efetivação deste instrumento nas esferas federativas brasileiras, a partir da realidade local. Assim, o que se percebe atualmente é que há uma elevada quantidade de conselhos em todos os níveis da federação, mas muitos deles não possuem o efetivo caráter de integração entre a administração e a população. Há uma subutilização deste importante instrumento de participação popular, que ocorre por desinteresse da população em integrá-los e, até mesmo, por desconhecimento, por não compreender qual o seu papel dentro dos conselhos. No entanto, não se pode negar que a “enxurrada” de conselhos,

em especial em âmbito local, representa uma nova postura do Estado em relação aos seus administrados, no momento em que os conselhos inauguram uma nova relação permanente e obrigatória entre governo e sociedade na discussão das políticas públicas (BERCLAZ, 2013, p. 92-96). Nas palavras do autor “Os conselhos representam a institucionalização concreta de uma proposta descentralizada que prevê compartilhamento de poder entre Estado e sociedade civil” (BERCLAZ, 2013, p. 96).

Segundo Gohn (2001, p. 107-108):

Os conselhos poderão ser tanto instrumentos valiosos para a constituição de uma gestão democrática e participativa, caracterizada por novos padrões de interação entre governo e sociedade em torno de políticas setoriais, como poderão ser também estruturas burocráticas formais e/ou simples elos de transmissão de políticas sociais elaboradas por cúpulas, meras estruturas para transferência de recursos para a comunidade, tendo o ônus de administrá-los; ou ainda instrumentos de acomodação dos conflitos e de integração dos indivíduos em esquemas definidos previamente. Disso resulta que os conselhos são espaços com caráter duplo: implicam, de um lado, a ampliação do espaço público – atuando como agentes de mediação dos conflitos remando, portanto, contra as tendências das políticas neoliberais de suprimir os espaços de mediação dos conflitos; mas de outro lado, dependendo como são compostos, poderão eliminar os efeitos do *empowerment*, do sentido de pertencer dos indivíduos, e reafirmar antigas práticas herdeiras do fisiologismo. Como tal, carregam contradições e contrariedades. Tanto podem alavancar o processo de participação sociopolítica de grupos organizados, como estagnar o sentimento de pertencer de outros – se monopolizados por indivíduos que não representem, de fato, as comunidades que os indicaram/elegeram. Eles não substituem os movimentos de pressão organizada de massas, ainda necessários para que as próprias políticas públicas ganhem agilidade.

Também é preciso observar o caráter múltiplo do conceito de conselhos gestores que, resumidamente, contém os seguintes elementos: a) refere-se a um grupo de pessoas composto paritariamente por membros representativos de uma parcela da comunidade organizada e membros governamentais; b) integram uma instituição permanente e reconhecida pelo Estado em todos os níveis da federação com *status* de exercer uma função pública importante e pró-sociedade, de caráter consultivo e, por vezes, deliberativo na formulação das políticas públicas; c) seus integrantes reúnem-se periodicamente com o intuito de esclarecer dúvidas e discutir de forma democrática temas relacionados a políticas públicas na sua área de atuação; d) objetivam praticar atos voltados ao cumprimento e monitoramento de tais políticas, incluindo a tomada de decisões, para alcançar as finalidades das políticas públicas dentro dos campos administrativo, normativo, de fiscalização etc.; sempre exaltando o desenvolvimento democrático do controle social em conjunto com o Estado (BERCLAZ, 2013, p. 99-100).

Assim, Berclaz (2013, p. 101) esclarece que o papel dos conselhos gestores dentro da organização administrativa do Estado é o de ser uma ferramenta institucionalizada de controle social. Para tanto, é necessário delimitar suas múltiplas funções que, dependendo de sua atuação podem se sobrepor uma a outra, ou se caracterizar por dar destaque a uma certa forma de atuação, sendo que um conselho gestor pode desempenhar, conjuntamente ou não, os seguintes papéis: administrativo/burocrático, consultivo, normativo/regulamentar, fiscalizador/controlador e decisório/deliberativo.

No tocante ao aspecto administrativo/burocrático, incluem-se todas as atividades de autogestão como: registro das próprias atividades, confecção de atas e pautas das reuniões, organização das reuniões e grupos de estudo etc. No aspecto consultivo, destaca-se a emissão de opiniões e posicionamento por parte dos conselhos a respeito de licenças para atividades e construções, sobre políticas de desenvolvimento urbano, saúde, meio ambiente, educação etc., no sentido de complementar ou aprimorar o desenvolvimento dos trabalhos do Poder Executivo ou Legislativo com os quais se relaciona (BERCLAZ, 2013). Um exemplo disso é o disposto no artigo 2, inciso IX, da Lei nº 13.019/2014, o qual dispõe sobre a criação de um conselho de política pública para atuar

como instância consultiva na formulação, implementação, acompanhamento, monitoramento e avaliação de políticas públicas no âmbito do terceiro setor.

Por sua vez, referente ao papel normativo/regulamentar aponta-se a possibilidade dos conselhos editarem resoluções e apresentarem propostas normativas dentro do seu âmbito de atuação. Já o papel fiscalizador/controlador é o que mais caracteriza a atuação dos conselhos gestores, visto como sendo sua função central mais presente nas leis que os regulamentam. Nesse sentido, há a previsão de condutas de zelo, avaliação e de acompanhamento das atividades do ente governamental, destacando-se pedidos de informação, providência, exame da prestação de contas do Executivo de maneira periódica, bem como pronunciamentos sobre determinada questão no âmbito de sua pasta. Enfim, os aspectos decisórios/deliberativos, juntamente com o fiscalizador/controlador, consistem no reconhecimento pelo ente governamental da relevância dos conselhos gestores como instrumento democrático que, respeitados determinados limites, tem um papel decisivo na edição, formulação, execução e controle das políticas públicas ligadas à sua área de atuação (BERCLAZ, 2013, p. 102-105).

Em suma, o que se espera de um conselho gestor, quando utilizadas todas as suas possíveis funções e potencialidades, é o desenvolvimento de uma atitude por parte da sociedade que questiona, critica, aponta erros, cobra providências e seja capaz de estabelecer diretrizes, juntamente com a sociedade política, em relação a determinados aspectos relacionados às deficiências ou até mesmo inexistência das políticas públicas (BERCLAZ, 2013, p. 102-105).

Quanto à constituição e organização dos conselhos, Perez (2009, p. 145-147) afirma que a própria lei que cria o conselho pode definir a sua estruturação, composição e forma de atuação, como também é possível elaborar um regimento interno com este objetivo. No entanto, é de responsabilidade da autoridade administrativa garantir a estrutura necessária para a constituição e funcionamento dos conselhos, como local adequado, transporte aos seus integrantes para as reuniões, publicação das decisões etc. Já no tocante ao percentual de participação entre representantes da sociedade civil e da Administração Pública, a lei que os regular deve permitir livre constituição, destacando que, quanto maior o percentual de composição de representantes da sociedade civil nos conselhos, mais autênticos e ao encontro do princípio constitucional da participação popular se amoldam.

E isso se dá sem afrontar o princípio da divisão e da harmonia dos poderes, já que a decisão continua nas mãos do secretário municipal da pasta que é servida pelo conselho gestor, o qual, motivadamente, poderá recorrer e anular as deliberações, desde que ilegais ou contrárias aos princípios da Administração Pública.

O conselho gestor integra-se à estrutura orgânica da Administração Pública, muito embora não tenha personalidade jurídica. Por estar integrado à estrutura da Administração Pública, possui acesso a informações, sem restrições, de qualquer órgão público no tocante a subsidiar a tomada da decisão em questão, e esta decisão é, por consequência, ato administrativo ou até mesmo normativo (PEREZ, 2009, p. 142-144).

Muito embora a Constituição Federal de 1988 e as leis regulamentadoras dos conselhos os classifiquem como instituto de caráter deliberativo, consagrando os cidadãos como novos atores deliberativos e paritários com o Estado em parte do processo de gestão, na prática percebe-se um enfraquecimento do instituto, tendo suas decisões um caráter meramente consultivo, o que restringe sua ação a um mero aconselhamento, sem poder de decisão.⁶ É preciso resguardar o caráter deliberativo e vinculativo dos pareceres e decisões emitidas pelos conselhos, em especial no que tange à área ambiental, educacional e de saúde, porque a opinião somente não basta para que a população receba do poder público a devida atenção e para que as políticas públicas possam contemplar o interesse daqueles que são diretamente afetados por elas (GOHN, 2001, p. 88-89).

Segundo a autora, há várias lacunas em relação à implantação, papel e funcionamento dos conselhos, além de que, para que estes atuem como órgão deliberativo também é necessária uma transformação da gestão pública, que aceite o conflito de interesses dentro de um país democrático e proporcione esta aproximação da sociedade. Outra dificuldade encontra-se na maturidade da utilização destes instrumentos e no próprio desconhecimento por grande parte

6 Isso pode ser observado na recente lei que regulou o Marco Regulatório do Terceiro Setor (Lei nº 13.019/2004), a qual estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco. A Lei nº 13.204/2015 regulou a atuação do conselho de política pública, de caráter meramente consultivo, no processo de realização dessas parcerias.

da população sobre as possibilidades que os conselhos proporcionam. A falta de tradição participativa e o não interesse da população nas questões políticas do município e até mesmo do país fazem com que o instituto seja ocupado por grupos de interesse ligados ao poder público municipal, utilizado assim como mais um mecanismo legitimador das decisões daqueles que estão próximos ao poder e não como um canal de expressão dos interesses de grande parte da população alijada do processo. Por fim, há ainda o problema da legislação, que não definiu regramentos capazes de garantir uma participação igualitária e equitativa entre a sociedade civil e os representantes da sociedade política e da administração pública (não somente em números, mas, principalmente, em igualdade ao acesso à informação e à capacitação dos conselheiros, para que possam entender a informação e discutir em nível de igualdade com a administração pública). É preciso criar uma estrutura jurídica para que as decisões dos conselhos sejam acatadas pelo gestor público e, ainda, seja garantido que os integrantes do conselho sejam pessoas da sociedade civil que mantenham vínculos permanentes com a comunidade (GOHN, 2001, p. 90-96).

A realidade atual dos conselhos gestores é a de multiplicação deste instituto em todos os níveis federativos como justificativa da aplicabilidade de práticas democráticas de aproximação da população, muito embora não existam atitudes de suporte político para proporcionar o ideal funcionamento e amadurecimento da ferramenta, sendo muitas vezes usados pelo poder estatal como meros órgãos consultivos e controlados pelo poder Executivo. Em diversos planos pode-se observar a falta de investimentos visando o fortalecimento dos conselhos como, por exemplo, falta de publicidade oficial informando sobre a existência e o papel com conselhos; falta de previsão orçamentária dirigida ao desenvolvimento e funcionamento dos conselhos; inexistência de debate público, transparente e de qualidade com a sociedade sobre a construção e o aprimoramento dos conselhos; enfraquecimento da representação da sociedade civil nos conselhos existentes etc. (BERCLAZ, 2013, p. 97-98).

Tudo o que não se quer é a existência de conselhos gestores que não conseguem cumprir com o seu papel fiscalizador e crítico das políticas públicas oferecidas pelo Estado para o desenvolvimento dos direitos fundamentais dos cidadãos, consequentemente gerando um sentimento de abandono e de descrença

pelos participantes, que enxergam no instituto uma possibilidade de exercerem atos de relevante função pública mas que, na prática, estão apenas legitimando decisões unilaterais tomadas pelo Poder Público (BERCLAZ, 2013, p. 106-107).

Do ponto de vista de conteúdo, não pode haver maior fraude e engodo à ideia de democracia deliberativa, do funcionamento dos conselhos sociais, do que a existência simbólica e retórica desses espaços sem nenhum tipo de capacidade de mobilização ou interferência no controle de políticas públicas (BERCLAZ, 2013, p. 106).

A disseminação desse sentimento de descrédito nos institutos de participação no Brasil faz com que se construa uma sociedade civil que, mesmo tendo acompanhado e lutado pela evolução da democracia dentro de um país comandado por elites, ainda não possui a maturidade necessária para as transformações urgentes exigidas pela realidade político-social do país. Há um descompasso entre a realidade legislativa e o real funcionamento das instituições participativas brasileiras. Por isso que o reconhecimento dos conselhos gestores como identidade política e institucional é um processo que demanda tempo e investimento em educação e práticas democráticas, com vistas a corrigir diversos elementos históricos e conhecer outras tantas novas barreiras que precisam ser superadas, visando possibilitar esta possível, mas dificultosa, aproximação e divisão de poder entre a sociedade civil e o Estado (BERCLAZ, 2013, p. 197-198).

Assim, há pouca utilização desse instituto pela comunidade que parece não manifestar vontade de participar dos canais institucionais de participação política, mesmo quando se discute assuntos que lhe interessam. Inexiste na sociedade brasileira o sentimento de confiança nos institutos participativos, na maioria das vezes coordenados pelo próprio Estado ou burocratizados de tal forma que impossibilitam a visualização de resolução de problemas com a efetiva participação da sociedade civil. Entretanto, mesmo com tamanhas dificuldades, Gohn (2001, p. 105) destaca que “Os conselhos devem ser espaço e mecanismo operativo a favor da democracia e do exercício da cidadania, em todo e qualquer contexto sociopolítico. Eles podem se transformar em aliados potenciais e estratégicos na democratização da gestão das políticas sociais”.

Nesse sentido, os conselhos gestores, por estarem inseridos dentro do contexto da aplicação e controle das políticas públicas, são um instrumento que têm por objetivo a defesa e a garantia no mundo real dos direitos fundamentais previstos na Constituição Federal brasileira, conforme defende Eduardo Cambi (2011, p. 190):

A efetividade não se apresenta como condição ulterior do direito, mas antes, como condição de existência do próprio direito. Não basta, pois, o reconhecimento formal dos direitos fundamentais, imprescindível meio para concretizá-los. Os direitos fundamentais (sociais) são realizados a partir de um conjunto de atividades – denominado de políticas públicas – que devem ser realizados pela Administração Pública, para que os fins previstos na Constituição sejam cumpridos. Em sentido amplo, o termo políticas públicas abrange a coordenação dos meios à disposição do Estado para a harmonização das atividades estatais e privadas, nas quais se incluem a prestação de serviços e a atuação normativa, reguladora e de fomento, para a realização de objetivos politicamente determinados e socialmente relevantes. Enfim, políticas públicas são metas políticas conscientes ou programas de ação governamental, voltados à coordenação dos meios à disposição do Estado e das atividades privadas, com a finalidade de realizar objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados.

Segundo Gohn (2001, p. 110), os conselhos gestores não influenciam somente a gestão das políticas públicas, mas fazem parte de um novo modelo de desenvolvimento de políticas públicas estatais cogestionadas:

[...] gestão pública estatal via parcerias com a sociedade civil organizada objetivando a formulação e o controle de políticas sociais. Em uma sociedade marcada por inúmeros processos de exclusão social e de baixos níveis de participação política do conjunto da população, os conselhos assinalam para possibilidades concretas de desenvolvimento de um espaço público, que não se resume e não se confunde com o espaço governamental/estatal (GOHN, 2001, p. 110).

No momento em que os conselhos gestores somente existem no ordenamento brasileiro devido às conquistas dos movimentos sociais organizados, consagrando-se em instrumentos de representação da sociedade, e, por lei, também espaços de decisão, faz-se necessário desenvolver dentro da gestão pública e na sociedade civil condições para que eles tenham real eficácia na área de atuação e para a sociedade, tais como: a) dar peso político a essa modalidade de representatividade; b) aumento efetivo de recursos públicos nos orçamentos destinados aos conselhos; c) paridade nas condições de acesso e de participação da sociedade civil na composição dos conselhos; d) que em médio prazo evolua e transforme-se em um canal de mediação de conflitos sociais e não somente de tratamento de questões pontuais e imediatistas filtradas pelo poder público; e) possibilitar cursos de atualização para os conselheiros, estes assumindo o papel de porta voz da sociedade que representam, mantendo um vínculo contínuo com ela; f) estipular pré-requisitos, fiscalização e possibilidade de perda do mandato dos conselheiros que não atuem em prol da coletividade; g) transformar o conselho gestor municipal em instância deliberativa e não meramente consultiva (GOHN, 2011, p. 110-112).

Para que a essência das funções dos conselhos sociais não seja perdida, esses preciosos e diferenciados atores não podem ser meros agentes instrumentais legitimadores de escolhas pré-concebidas e não discutidas de modo a respeitar a autonomia da sociedade e, portanto, subservientes ao interesse do governo, mas sim espaços de controle social e inversão de prioridades para que as políticas sejam de estados e permanentes e não meramente passageiras e mutáveis ao sabor da agremiação partidária que está no poder (BERCLAZ, 2013, p. 108).

Por mais que sejam alvos de críticas sobre a capacidade de desenvolvimento de uma nova política via conselhos gestores, é inegável reconhecer que eles permitem a coexistência e complementaridade entre diversos modelos de democracia. Podem transformar-se em espaços produtores de um novo modo de

se formular as políticas públicas e dar uma “nova cara” às alternativas propostas pelo poder público, que terá subsídios diretamente das pessoas afetadas pelas políticas públicas. O que se busca nos conselhos gestores é o desenvolvimento de um espaço livre e crítico, capaz de reconhecer os limites do poder público sem deixar de transformar a realidade brasileira mediante a crítica, a análise e o estudo. Cria-se uma postura nova e transformadora por parte da sociedade civil, que deve buscar respostas e não apenas aguardar por desculpas quando se trata de violação aos seus direitos fundamentais mais básicos. Sair do conformismo e da apatia política, permitindo que os verdadeiros donos do poder, a sociedade civil, tenham voz ativa e que os governantes assumam papel mais responsável e menos autoritário em relação à população. É preciso “reconhecer os conselhos sociais como espaços de hiperpotência (é a vontade de poder ‘soberania’ do povo) e fazer prevalecer a vontade de viver da comunidade em detrimento da vontade de poder do governante, viabilizando a tomada de consciência crítica (incluindo a percepção de “ser” povo)” (BERCLAZ, 2013, p. 216).

Ao se construir uma compreensão abrangente sobre as diversas funcionalidades praticadas dentro dos conselhos gestores, reforça-se o seu papel de intermediário entre população e Estado. Aproxima-se povo e poder político, em um local de constituição de sujeitos democráticos capazes de atuar na cogestão das políticas públicas. Para Berclaz, é preciso entender-se “os conselhos sociais como sujeitos sócio-históricos emergentes dentro da sociedade civil brasileira capazes de constituir uma verdadeira e cotidiana frente de libertação a partir da prática de sua atuação” (BERCLAZ, 2013, p. 206).

Com o desenvolvimento dos conselhos gestores torna-se possível a busca de identidade entre representante e representado, aproximando-os como consequência da ampliação da participação política proporcionada pelo instituto. Mesmo sendo instâncias formais e institucionais, “situam-se dentro da atmosfera de uma esfera pública ampliada capaz de propiciar uma governança local que estimula e amplia a possibilidade de participação política do povo na sinalização das suas prioridades, carências e necessidades, otimizando as chances do governo reagir adequadamente frente a esses problemas” (BERCLAZ, 2013, p. 221).

Por sua vez, no tocante ao aspecto educativo, o desenvolvimento de espaços abertos para a participação da população nos moldes dos conselhos gestores é capaz de promover uma verdadeira revolução cultural dentro de uma sociedade.

Para além dos benefícios constatáveis na realidade política objetiva, como outra decorrência positiva da identidade política dos conselhos, há de se reconhecer o fato de essas instâncias de participação ampliada exercerem o papel de genuínas agências culturais responsáveis pela socialização política e promoção educativo-pedagógica para fortalecimento da cidadania e da democracia, seja diretamente para os membros não governamentais (e movimentos sociais) que o integram, seja indiretamente para a sociedade neles representada que pode acompanhar e se beneficiar com o bom desempenho de suas atividades (BERCLAZ, 2013, p. 219).

Além de desenvolver a cultura democrática, colaborando de forma pedagógica para o desenvolvimento da cidadania e para aumento do interesse pelas questões político-sociais, mediante conselhos efetivamente populares e deliberativos possibilita-se gerar um sentimento de confiança na população na ordem política, na democracia e uma melhor compreensão da verdadeira função do Estado e do próprio cidadão.

Os conselhos são novas gramáticas sociais determinantes de que a democracia da ordem política vigente não se resuma ao modelo normativo representativo, mas, ao contrário, incorpore e absorva novas e combinadas formas participativas, deliberativas, quando não propriamente radicais. Ao permitirem o tempero de uma democracia eminentemente representativa por momentos de democracia direta nas modalidades participativa/participativa/radical, os conselhos sociais cumprem com o princípio formal essencial de legitimidade justificador de sua criação, permitindo que seja revigorada crenças na democracia, na política e, conseqüentemente, na própria função do Estado, medida absolutamente necessária em contexto em que a corrupção, especialmente pela forma como é divulgada pela grande mídia (com sensacionalismo efêmero e sem

conteúdo crítico-informativo com poder mobilizatório), não raras vezes dissemina conformismo e alienação (BERCLAZ, 2013, p. 219-220).

Não se pode negar que os conselhos gestores representam uma inovação na gestão das políticas públicas no Brasil. Impossível seria afirmar o seu futuro sem que o país passe por um tempo de experimento e amadurecimento do instituto. Somente a sua existência formal não é suficiente para concluir se, de fato, os conselhos serão instrumentos de transformação democrática, capazes de criar uma nova relação entre sociedade civil e Estado, mudando a tendência clientelista e assistencialista da política atual, que cerceia a democracia e restringe inovações.

Há vários caminhos para os conselhos gestores neste século XXI. Um deles é evoluir para uma administração que aceita conflitos e cria espaços de mediação desses conflitos em conformidade com o significado da democracia. Nesse modelo, os conselhos gestores podem se consagrar como espaços de formulação de políticas públicas elaboradas a partir das necessidades da sociedade, que são representadas nas deliberações tomadas democraticamente nos conselhos gestores. O outro caminho é utilizar-se dos conselhos como meio para o Estado acomodar conflitos, cujas discussões já apresentam respostas predefinidas para os problemas debatidos, o que nada acresce para o desenvolvimento da democracia; pelo contrário, utiliza-se de mais um instituto dentro da burocracia do aparato estatal, meramente consultivo, com intuito de legitimar e ratificar a opinião preconcebida dos governantes e atender a uma exigência legal para que os recursos cheguem ao município e tenham o destino que a camada social com mais influência política achar que devam ter (GOHN, 2001, p. 107-110).

Assim como em toda evolução da humanidade, somente o tempo trará as respostas. Muito embora a institucionalização dos conselhos gestores represente um avanço democrático para o país, somente a constituição do instituto e sua disponibilidade à população não são suficientes para a construção de uma sociedade democrática. É preciso que a cidadania se organize e desenvolva atitudes proativas em prol do desenvolvimento local. Sem que as instituições privadas, públicas e as organizações da sociedade civil andem de mãos dadas, resgatando um espírito de cooperativismo, de solidariedade e de parceria, impossível será

o fortalecimento da democracia no Brasil e o desenvolvimento de uma cultura participativa dentro de cada cidadão e do próprio Estado.

O grande desafio dos governos locais e das instituições que buscam a participação ativa da sociedade nas questões públicas não está isolado da tarefa de coordenação e de regulação do processo em nível local. Está na capacidade de paulatinamente gerar alianças e ações conjuntas com outros atores, estatais ou não, na busca de construir um ambiente onde a gestão local seja compartilhada. E, nesse sentido, incremento do papel dos conselhos gestores municipais na formulação cogestionada das políticas públicas é um importante caminho a ser incrementado.

5 CONCLUSÃO

Ao analisar os principais instrumentos existentes no Brasil que buscam, mediante o princípio da participação, garantir o cumprimento dos direitos fundamentais previstos na Constituição Federal de 1988 por parte do Estado em conjunto com a sociedade civil, conclui-se que a gestão orçamentária participativa, as audiências públicas e os conselhos gestores municipais justificam a existência do Estado como verdadeiro guardião do regime democrático brasileiro.

A democracia deve significar muito mais do que votar e ser votado. Em um regime democrático participativo é preciso que cada cidadão, individual e coletivamente considerado, exerça um papel ativo na política brasileira, controlando a atuação de seus representantes e, por vezes, participando conjuntamente da definição as tutelas jurídicas e políticas em âmbito municipal.

Nota-se importantes aspectos comuns entre os institutos estudados: a existência, mesmo que tímida, desses instrumentos, representa um grande avanço democrático para o país; porém, as dificuldades de implementação são comuns aos institutos estudados. A falta de interesse político do cidadão, que vive descrente das instituições estatais em meio a atitudes corruptas e antidemocráticas de seus representantes, conjugada a um aparato estatal pautado na democracia representativa, acostumado a deter o poder entregue pela população e não sofrer por parte desta nenhum tipo de cobrança ou fiscalização, são situações nocivas e prejudicam a participação popular como um todo.

Nota-se que o Brasil carece de políticas educacionais voltadas ao desenvolvimento de uma consciência política e de práticas democráticas no cotidiano das instituições brasileiras. Muito embora existam dificuldades, a implementação paulatina de novos institutos que visem desenvolver uma participação ativa da sociedade em conjunto com o governo local é o único caminho para proporcionar a superação deste estado de apatia política. Por certo que, de início, haverá dificuldades, em especial ante à resistência dos gestores públicos em compartilhar o poder decisório com a população. Mas a partir do momento em que os cidadãos passam a conhecer e se apropriar dos institutos de participação aqui analisados, passam a constatar o seu potencial transformador para a democratização das instituições jurídicas e políticas brasileiras.

É preciso fomentar espaços de participação em todas as instituições, desde as mais basilares, como a família, a escola, o bairro, até as mais complexas, como o espaço político estatal. O cidadão precisa se acostumar às práticas democráticas, ser educado para a participação política, para a partir disso cobrar junto ao Estado realizações palpáveis, acompanhar e fiscalizar a atuação dos representantes políticos em busca ao atendimento das garantias fundamentais presentes na Constituição Federal, que nada mais são que condições mínimas para obtenção de uma vida digna.

Toda evolução social, política, econômica e cultural carece de tempo para se realizar. Assim como em toda a história da humanidade, também no Brasil, para que haja uma transformação cultural na sociedade demanda-se de tempo, de tentativas, avanços e recuos, de mudanças e vários refazeres para que se alcance a transformação política almejada. Para que se subvertam interesses clientelísticos e privatísticos que preponderaram na história política brasileira e possa ser aberto um caminho profícuo na busca de objetivos prioritários da sociedade civil, na prática ainda muito distante do exercício participativo do poder político no país.

REFERÊNCIAS

BARBOSA, Amanda Q. dos Santos; CUNHA, Mércia M. Vasconcellos. **A importância dos conselhos de políticas públicas para a efetivação dos direitos Fundamentais e consolidação da democracia.** Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=58845926c9bda650>>. Acesso em: 21 maio 2016.

BARROSO, Luis Roberto. **Constituição, Democracia e Supremacia Judicial:** direito e política no Brasil contemporâneo. Disponível em: <http://www.luisrobertobarroso.com.br/wp-content/themes/LRB/pdf/constituicao_democracia_e_supremacia_judicial.pdf>. Acesso em: 21 maio 2016.

BERCLAZ, Márcio S. **A natureza político-jurídica dos conselhos sociais no Brasil:** uma leitura a partir da política da libertação e do pluralismo jurídico. 2013. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2013.

BRASIL. **Constituição de 1988.** Constituição da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, Senado, 1988.

_____. Estatuto da Cidade. **Lei nº 10.257/2001:** Estabelece diretrizes gerais da política urbana. Brasília, Câmara dos Deputados, 2001.

_____. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000:** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, 2000.

CAMBI, Eduardo. **Neoconstitucionalismo e neoprocessualismo:** direitos fundamentais, políticas públicas e protagonismo judiciário. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

CARVALHO, Ana Maria de. **O orçamento participativo como instrumento de gestão que oferece a efetivação da cidadania em sua plenitude.** Disponível em: <http://gestaocompartilhada.pbh.gov.br/sites/gestaocompartilhada.pbh.gov.br/files/biblioteca/arquivos/op_como_instrumento_de_gestao_e_cidadania_0.pdf>. Acesso em: 21 maio 2016.

COELHO, Vera S. P.; NOBRE, Marcos (Orgs.). **Participação e Deliberação:** teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Editora 34, 2004.

FEDOZZI, Luciano. **Democracia participativa, lutas por igualdade e iniquidades da participação.** Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/democraciaparticipativa/biblioteca-1/arquivos/Democracia%20participativa%20lutas%20por%20igualdade.pdf>>. Acesso em: 21 maio 2016.

FONSECA, Igor Ferraz *et al.* Audiências públicas: fatores que influenciam seu potencial de efetividade no âmbito do Poder Executivo Federal. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 64, n. 1, p. 7-29, jan./mar. 2013.

GASPARDO, Murilo; POLYCARPO, Guilherme Bollini. Os Limites Objetivos do Controle Judicial da Inconstitucionalidade por Omissão. **Revista Direito e Liberdade**, Natal, v. 17, n. 2, São Paulo, p. 145-173, maio/ago. 2015.

GOHN, Maria da Glória. Conselhos gestores e participação sociopolítica. **Questões da nossa época**, São Paulo, v. 84, p. 1-125, 2001.

_____. Educação não formal e cultura política: impactos sobre o associativismo do terceiro setor. **Questões da nossa época**, São Paulo, v. 26, p. 1-127, 2011.

HERTZ, Arthur *et al.* **Pensamentos Liberais, v. 5:** orçamento participativo, educação, subsídios, terceira via. Porto Alegre: Instituto de Estudos Empresariais (IEE), 2001.

HUSZAR, George B. de. **Aplicações práticas da democracia**. Tradução de: J. L. Melo. Rio de Janeiro: Record, 1965.

LUCHMANN, Lígia Helena Hann. **Participação e Representação nos Conselhos Gestores e no Orçamento Participativo**. Disponível em: <<http://www.npms.ufsc.br/lpublic.php>>. Acesso em: 21 maio 2016.

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

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Mutações do Direito Administrativo**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

_____. **Mutações do Direito Público**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

NASCIMENTO, Euzineia C. do. Os desafios do orçamento participativo enquanto esfera pública de negociação. **SINAIS – Revista Eletrônica – Ciências Sociais**, Vitória, CCHN, UFES, Edição Especial de Lançamento, n. 1, v. 1, p. 123-150, abr. 2007.

PEREZ, Marcos A. **A Administração Pública Democrática**: Institutos de Participação Popular na Administração Pública. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

SANTIN, Janaína Rigo; FINAMORE, Eduardo B. A gestão democrática municipal e o papel dos conselhos em Passo Fundo. **Revista História**: debates e tendências, Passo Fundo, v. 7, n. 2, p. 204-225, jul./dez. 2007.

_____; TOAZZA, Vinícius F. **Princípio da Participação, Consensualismo e Audiências Públicas**. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=c02d0450cdd75ce7>>. Acesso em: 21 maio 2016.

_____. Princípio da Participação e Contencioso Administrativo Português. **Direito Público**, Brasília, n. 72, p. 55-75, nov./dez. 2016.

SOARES, Evanna. **A audiência pública no processo administrativo**. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/3145/a-audiencia-publica-no-processo-administrativo>>. Acesso em: 21 maio 2016.

WARAT, Luis Alberto. **Introdução Geral ao Direito, v.3**: o direito não estudado pela teoria jurídica moderna. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1997.

Correspondência | Correspondence:

Janaína Rigo Santin
Avenida General Neto, 443, sala 205, CEP 99.010-021. Passo Fundo, RS, Brasil.
Fone: (54) 99978-5315.
Email: janainasantin@yahoo.com.br

Recebido: 21/05/2016.

Aprovado: 18/02/2017.

Nota referencial:

SANTIN, Janaína Rigo; PANDOLFO, Bruna Pertile. Princípio da participação e instrumentos de democracia participativa em âmbito local. **Revista Direito e Liberdade**, Natal, v. 19, n. 1, p. 85-129, jan./abr. 2017. Quadrimestral.