

PROCESSO ADMINISTRATIVO E PARTICIPAÇÃO POPULAR: CONSULTA PÚBLICA, AUDIÊNCIA PÚBLICA E CONSELHOS DE GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Ana Paula Dutra Borges<sup>1</sup>

RESUMO:

O presente artigo implica no estudo dos meios de participação popular no processo administrativo. No entanto, antes de abordar este aspecto foi analisado o desenvolvimento teórico sobre a constitucionalização do processo, instrumento este garantidor da efetividade dos direitos do cidadão. Analisa, em um contexto mais específico, a forma de participação democrática no processo administrativo, por meio das audiências públicas e consultas públicas, mecanismos estes inseridos na Lei nº 9.784/99, e por fim, os conselhos de gestão de políticas públicas, os quais representam formas diversas de participação, não legalmente expressos na referida regra.

PALAVRAS-CHAVE: Processo; Administração Pública; Participação Popular.

ABSTRACT

This paper involves the study of the means of popular participation in the administrative process, however, before this aspect was considered the theoretical development of the constitutionalization process, this instrument guaranteeing the effectiveness of citizen rights. Analyzes, in a more specific context, the form of democratic participation in the administrative process through public hearings and public consultations, mechanisms included in Law No. 9.784/99, and finally, policy councils, which represent different forms of participation, not legally expressed in the said rule.

KEY-WORDS: Process; Public Administration; Public Participation.

INTRODUÇÃO

Este trabalho analisa os mecanismos de participação popular no processo administrativo brasileiro, inseridos ou não na Lei nº 9.784/99, com o objetivo de demonstrar as formas pelas quais os cidadãos podem contribuir para o exercício direto da democracia, sendo este, um meio efetivo e eficiente à concretização dos direitos fundamentais.

1-Bacharel em Direito pela Faculdade Pitágoras. Pós-Graduada em Direito, Administração e Políticas Públicas pela Faculdade Fundação Carmelitana Mário Palmério. E-mail:anapaula\_borgesd@yahoo.com.br

Permitirá o presente trabalho analisar, com enfoque na participação dos administrados no processo administrativo, que as possibilidades de interlocução entre a sociedade e o poder público correspondem a mecanismos de legitimidade das medidas estatais, bem como, a tomada de decisões que atendam as prioridades sociais, ou seja, ao atendimento dos interesses públicos imediatos.

Não se olvide que a importância do estudo das formas de cooperação da sociedade para a formalização dos atos e decisões administrativas é essencial para que o cidadão tome conhecimento, e como consequência, consciência de sua responsabilidade em atuar de forma efetiva na transformação social.

O processo deve ser célere e econômico, na medida de satisfazer os anseios da sociedade. Salienta-se que o processo é instrumento garantidor da segurança jurídica, isto porque ao Estado, em qualquer de seus poderes, por meio do processo assegurará a estabilidade nos conflitos sociais, seja por meio de um ato administrativo, uma sentença judicial ou uma lei.

Os impactos advindos do estudo potencializam a legitimidade da atuação processualizada da administração pública e garantirá a efetivação do Estado Democrático de Direito que visa à garantia dos Direitos Fundamentais.

Para a realização do presente artigo adota-se o método dedutivo com procedimento funcionalista e técnica de documentação direta.

## 2 NEOCONSTITUCIONALISMO E PROCESSO

O processo, como garantia constitucional, consolida-se nas constituições do século XX, através da implantação de princípios de direito processual, juntamente com o reconhecimento dos direitos da pessoa humana. A inserção do processo nas constituições é doutrinariamente conhecida como a constitucionalização do processo (PASSOS, 2001, p. 59):

Se quisermos identificar o que, na segunda metade do século XX, representou novidade no campo do direito processual, concluiremos por identificá-la na denominada constitucionalização do processo. Decorrência necessária, a meu sentir, dos ganhos democráticos obtidos

em termos de cidadania, que se traduziram em mais significativa participação nas decisões políticas de um maior número de instituições e pessoas.(PASSOS, 2001, p.59)

Assim, estabelece-se o princípio da supremacia da constituição, no qual todos os atos de todas as funções do poder, ou seja, legislativo, executivo e judiciário, devem estar conforme aos ditames constitucionais. Desta forma, compreende-se que, “pelo princípio da supremacia da Constituição, nenhuma lei e, assim, nenhum ato administrativo podem ferir a Constituição, sob pena de carecerem de validade e merecerem a censura judicial”<sup>1</sup>.

Barroso (2011, p.157) sintetiza a trajetória percorrida pelo direito constitucional nas últimas décadas no Brasil, levando em conta três marcos primordiais, quais sejam o histórico, o teórico e o filosófico, os quais resultaram no processo de constitucionalização do Direito:

[...] (i) como marco histórico, a formação do Estado constitucional de direito, cuja consolidação se deu ao longo das décadas finais do século XX; (ii) como marco filosófico, o pós- positivismo, com a centralidade dos direitos fundamentais e a reaproximação entre Direito e ética; (iii) como marco teórico, o conjunto de mudanças que incluem a força normativa da Constituição, a expansão da jurisdição constitucional e o desenvolvimento de uma dogmática da interpretação constitucional. [...]

A inserção dos princípios constitucionais e a submissão das leis a estes garante que as normas, independente de seu conteúdo, estejam substancialmente enredadas aos direitos positivados na constituição.

Os princípios aplicados à interpretação constitucional são: “o da supremacia da Constituição, o da presunção da Constitucionalidade das normas e atos do Poder Público, o da interpretação conforme a Constituição, o da unidade, o da razoabilidade e o da efetividade.” (BARROSO, 2011, p.152).

O direito constitucional processual é o fundamento de todos os ramos do processo (civil, trabalhista, administrativo...), reunindo-os em uma teoria única, que se encontra na Constituição de 1988, superando a linha divisória das bases constitucionais dos vários ramos processuais.

---

<sup>1</sup>CAMBI, Eduardo. Neoconstitucionalismo e Neoprocessualismo.In: FUX, Luiz; NERY JR., Neson; WAMBIER, Teresa Arruda Alvim. (Coord.). **Processo e Constituição**: estudos em homenagem ao professor José Carlos Barbosa Moreira. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006, p.665.

De acordo com Baracho (2011, p.331) “o direito ao processo ou direito de agir em juízo, para obter proteção da própria situação jurídica em que se encontra, concretiza-se através de um instrumento essencial que é o próprio processo.” Entende-se, desta forma, que o processo é uma garantia para a efetivação do próprio direito ao processo.

A garantia do devido processo legal assegura ao cidadão o desenvolvimento processual de acordo com as normas previamente estabelecidas, tudo em prol de um processo que trâmite conforme o texto constitucional.

Há processo em toda a atividade estatal, tanto na criação das normas abstratas (processo legislativo), na aplicação destas normas (processo administrativo), ou ainda, quando o juiz resolve o litígio (processo judicial). E, em todos os casos devem ser observadas as regras constitucionais para que o processo tenha validade.

O processo é o elemento que dá dinamismo ao ordenamento jurídico, que permite sua construção, aplicação e modificação. É toda atividade que cria, modifica e explica o ordenamento jurídico, seja criando ou modificando normas abstratas ou concretas, seja materializando estas normas no mundo fático.

O objetivo do direito constitucional processual é assegurar a possibilidade de aplicação e efetivação dos direitos fundamentais, bem como o direito de defesa. A todos deve ser assegurado o justo processo, sendo este entendido como a garantia de participação, ou seja, contraditório e ampla defesa, constitucionalmente assegurados, igualdade de participação e a superação do excesso de formalismo. Ademais, o fator tempo deve ser cuidadosamente administrado no processo, para que o seu retardo não seja causa de injustiças. A súmula vinculante nº 3 do STF determina que nos processos perante o Tribunal de Contas da União deve ser assegurado o contraditório e a ampla defesa quando a decisão puder resultar em anulação ou revogação do ato administrativo que beneficie o administrado. Nesse sentido, Melo (2006, p. 689/690) aduz:

[...] parte-se do pressuposto metodológico de que o justo processo não é qualquer processo que se acomode na regularidade formal. Justo é o processo que se constitui em respeito aos parâmetros fixados pela norma constitucional e pelos valores partilhados pela coletividade [...].

Com relação ao Estado de direito, o processo representa a submissão do Estado a regras preliminarmente estabelecidas, que permitem a supervisão pelo cidadão. O processo é um instrumento de exercício do poder pelo Estado, evitando que o homem faça justiça

pelas próprias mãos, mas para que este se submeta aos ditames daquele, é necessário que, o processo seja efetivo e legítimo, garantindo às partes do processo a igualitária oportunidade de participação; nesse sentido:

O processo é o instrumento que garante ao homem que a justiça pelas próprias mãos não precisa ser feita, porque ela será aperfeiçoada pelo Estado em forma processada segundo paradigmas jurídicos bem definidos e previamente estabelecidos e conhecidos. Fora daí, não há solução para a barbárie e para a descrença no Estado. Sem confiança nas instituições jurídicas, não há base para a garantia das instituições políticas. O processo é, pois, uma garantia da Democracia realizável pelo Direito, segundo o Direito e para uma efetiva justiciabilidade.(ROCHA, 1997)

Ao declarar, no entanto, que o Brasil se constitui em um Estado Democrático de Direito deve o processo submeter-se a normas democráticas, na medida em que garante ao cidadão a participação, exercendo influência no resultado final. Participação esta que legitimará a atuação do Estado e possibilitará o controle da atividade estatal, característica presente na democracia.

O regramento dos trâmites processuais impede o arbítrio, tanto como, a ampla defesa e o contraditório permitem que sejam reconhecidos direitos aos cidadãos de se manifestarem no processo em defesa de seus interesses. Assim, “além de assegurar os direitos dos litigantes a um processo justo, entre nós a conjugação dos incs. LIV e LV do art. 5.º da CF/88 também garante a pessoa contra os abusos da administração e do legislador.”(ASSIS, 2008, p.300)

Para se alcançar a tutela efetiva dos direitos assegurados aos cidadãos, necessário que sejam construídas técnicas processuais adequadas. Assim, para cada direito lesado deve ocorrer o procedimento mais adequado para a que a tutela seja célere e efetiva. O princípio da adequação, direcionado ao legislador, tem como razão a capacidade de promover criação legislativa (procedimento) que se amolde às particularidades do direito material.

Importante ressaltar também que conjuntamente aos princípios constitucionais processuais devem coexistir instrumentos processuais capazes de realizar a efetividade do direito, por meio do processo. Neste contexto, pode-se elencar a necessidade de investimento no âmbito estrutural dos órgãos responsáveis pelo trâmite processual.

Processo consolidado na lei retrata o Estado de Direito, no entanto, carecerá de legitimidade se não for observado o processo democrático, a participação de todos os interessados em oportunidades reais e iguais no desenvolvimento do discurso dialético. Deve ser garantida a publicidade dos atos processuais para que a parte tenha condições de contradizer.

Conclui Melo (2006,p.694): “não basta um processo legal. A legitimidade corresponde a fator de extrema importância na constituição do processo justo.” O processo representa um dos meios pelos quais se concretizam princípios e normas constitucionais. Significa, portanto, núcleo que abriga regras substanciais da atuação dos órgãos do poder público, de modo conforme os princípios constitucionais.

Desta forma, compreende-se que a interpretação do processo deve estar conforme o ordenamento jurídico, sobretudo com os princípios previstos na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, resguardando, por assim, a unidade do sistema jurídico.

## 2.1 PROCESSO E PROCEDIMENTO

A Constituição da República atribui em seu artigo 22, I competência privativa da União para legislar a respeito de Direito Processual, e no artigo 24, XI a competência concorrente dos Estados e Distrito Federal para legislar sobre “procedimentos em matéria processual”. Esta diferenciação realizada pela própria Constituição despertou o interesse dos doutrinadores para o estudo de ambos os institutos.

Há divergência na conceituação entre processo e procedimento no âmbito do direito administrativo e, diante deste impasse científico, necessário se faz, ao presente artigo científico analisar o pensamento de alguns doutrinadores.

De acordo com Moreira (2000, p.34) “a relação jurídica processual desenvolve-se justamente através do rito denominado *procedimento*.” Para este mesmo autor o processo configura-se na relação jurídica entre as partes envolvidas, ao passo que o procedimento é a sequência de atos que são necessários para se chegar a uma decisão no âmbito do processo. A relação jurídica existente no âmbito do processo administrativo dá-se pela interação entre o ente público e o particular, sendo este pessoa física ou jurídica.

A distinção entre processo e procedimento baseia-se, segundo Gonçalves (1992, p.64) em critério teleológico e lógico. Para os que são adeptos da primeira corrente, “se atribui finalidades ao processo e se considera o procedimento delas destituído.” Ou seja, o procedimento é visto como mero desencadear de atos seqüenciais que ordenam a sucessão lógica do processo. Ao passo que no processo “se caracteriza sua finalidade de exercício do poder”. Com a evolução do conceito, processo e procedimento passaram a ser vistos sob uma perspectiva lógica. Sob este ponto de vista, conclui o autor:

(...) há entre eles uma relação de inclusão, porque o processo é uma espécie do gênero procedimento, e, se pode ser dele separado é por uma diferença específica, uma propriedade que possui e que o torna, então, distinto, na mesma escala em que pode haver distinção entre gênero e espécie. A diferença específica entre o procedimento em geral, que pode ou não se desenvolver como processo, e o procedimento que é processo, é a presença neste do elemento que o especifica: o contraditório. (GONÇALVES, 1992, p.64)

Na opinião de Medauar (2008, p.43), apesar de reconhecer a controvérsia terminológica e substancial de processo e procedimento administrativo existente entre os doutrinadores (administrativistas versus processualistas) opta de forma convincente pela nomenclatura processo administrativo, com respaldo no artigo 5º, LV da Constituição da República. Para esta autora,

o procedimento consiste na sucessão necessária de atos encadeados entre si que antecede e prepara um ato final. O procedimento se expressa como processo se for prevista também a cooperação de sujeitos, sob prisma contraditório.

Ferraz e Dallari (2001, p.34) apontam o critério lógico, normativo e ideológico para diferenciar o termo procedimento e processo. De acordo com o primeiro critério não é possível tratar ambos termos de forma indiferente: “se algum dos ramos do Direito conceitua e baliza determinada ideia, não há como cientificamente defender que outro ramo da mesma ciência, mais tarde, resolva batizar realidade análoga com outra expressão”.

Pelo critério normativo os autores argumentam que a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 5º, LV, não deixou dúvidas quanto ao termo correto para expressar o processo no âmbito da administração pública e, por fim, o critério ideológico, segundo o qual o processo é meio de garantia dos direitos dos cidadãos (direito público subjetivo), por esta razão não pode ser igualado a um simples procedimento.

Para Gajardoni (2011, p. 366-383) o processo consiste no procedimento acrescido da relação jurídica processual, ao passo que o procedimento deve ser entendido como “o processo em sua dinâmica, o modo pelo qual os diversos atos se relacionam na série constitutiva do processo.” Este autor acrescenta que o processo é um conjunto encadeado de atos, que possui um nexo de ligação, mas ao mesmo tempo são autônomo e que tendem

Por fim, Gajardoni (2011, p. 366-383) afirma que não existe processo sem procedimento, bem como, utiliza-se da metáfora, que originariamente é de Carnelutti, para demonstrar a posição deste autor, com relação a inexistência de procedimento sem processo,

que se o processo fosse uma escada, o procedimento seria os seus degraus (algumas escadas com eles mais curtos, outras com eles mais espaçados). Separado da escada o degrau, perde a escada por completo o seu caráter específico. Por isso o procedimento destacado do processo pode ser qualquer outra coisa, menos procedimento (Comentários ao Código de Processo Civil, v. 2, p. 17-18).

Toda essa discussão envolvendo processo e procedimento tem como objetivo único demonstrar que deve existir consonância entre a aplicação da norma e os meios utilizados para produzi-la. Nos dizeres de Mello (2007, p.481) “a contrapartida do progressivo condicionamento da liberdade individual é o progressivo condicionamento do ‘modus procedendi’ da Administração”. Ou seja, apesar da liberdade do administrado ser limitada pela Administração, esta também tem condicionado os meios para alcançar os fins que almeja, isto é, o processo e o procedimento são meios aptos a controlarem a atividade Estatal.

### 3 FORMAS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PROCESSO ADMINISTRATIVO

#### 3.1 CONSULTA PÚBLICA E AUDIÊNCIA PÚBLICA: diretrizes da Lei nº9.784/99

A participação cidadã na tomada de decisões administrativas, por meio do processo, consiste na cooperação direta do povo na condução da função administrativa do Estado. O ordenamento jurídico brasileiro não é carente de instrumentos normativos para operacionalização da participação popular na administração pública.

A Lei nº9.784/99, que regula o processo administrativo no âmbito federal, traz em seu bojo dois instrumentos de interlocução comunitária, que estão disciplinadas no capítulo X, referente à instrução do processo administrativo, principalmente nos artigos 31 aos 35, quais sejam: a consulta pública (art. 31) e a audiência pública (art. 32). Ambos os instrumentos valorizam o princípio participativo, sendo este:

uma forma de reação à sociedade de massas e sua tendência ao individualismo atomizante, pois propicia meios de superar a alienação imposta por um sistema que, via de regra, não incentiva que os integrantes da sociedade se preocupem em dar uma contribuição maior *em nome* de um todo orgânico. (NOHARA, 2011, p.85)

O artigo 31 da Lei de Processo Administrativo elenca os requisitos que devem estar presentes para a possível abertura de uma consulta pública. Segundo este dispositivo, a consulta somente ocorrerá se a matéria envolver assunto de interesse geral, não houver prejuízo para a parte interessada e o órgão público responsável deve motivar o despacho que justifica a sua realização. Por fim, estabelece que a abertura de consulta pública consista em uma faculdade da Administração.

A discricionariedade do órgão público em abrir consulta pública prevalece em face da contrariedade do particular, parte no processo, isto porque, deve-se prevalecer o princípio do interesse público sobre o privado, desde que, não traga prejuízo ao particular.

As audiências públicas, ao contrário da consulta, envolvem debate oral entre os administrados e a Administração. O art. 32 da lei assim determina: “antes da tomada de decisão, a juízo da autoridade, diante da relevância da questão, poderá ser realizada audiência pública para debates sobre a matéria do processo”. Desta forma, não há obrigatoriedade na convocação de audiência pública, ficando a cargo do órgão público a decisão, desde que presentes os requisitos enunciados no artigo supramencionado.

Ressalta-se, no entanto, que nem a audiência pública, nem a consulta pública vincula a decisão a ser tomada pela Administração, a qual terá que motivá-la, bem como, deverá apresentar os resultados da consulta ou audiência pública com a indicação do procedimento adotado, nos termos do artigo 34: “os resultados da consulta e audiência pública e de outros meios de participação de administrados deverão ser apresentados com a indicação do procedimento adotado”.

Nesse mesmo sentido, o artigo 31, §2º da lei nº9.784/99 determina que o comparecimento à consulta pública não confira, por si, a condição de interessado do processo, mas confere o direito de obter da Administração resposta fundamentada, que poderá ser comum a todas as alegações substancialmente iguais.

Os instrumentos de participação popular dão legitimidade e transparência às decisões administrativas, dando oportunidade de a sociedade manifestar os seus anseios e opiniões sobre as questões debatidas. Para que o diálogo seja efetivo e real não pode haver, por parte da Administração, qualquer forma de inibição de opinião das manifestações sociais. Nesse sentido, Nohara (2011, p.85) salienta:

é importante que as autoridades que organizam a audiência pública sejam previamente instruídas a não a direcionarem ou controlarem de forma a distorcer a participação dos diversos segmentos sociais ou, dito na terminologia empregada por Habermas, a *ação comunicativa*, objetivo maior, contrapõe-se a *ação estratégica*, sendo esta regida pela lógica da dominação, em que os atores coordenam seus planos no sentido de influenciar, independentemente do assentimento dos envolvidos.

Os instrumentos de participação popular presentes na lei federal de processo administrativo são hábeis a garantir a legitimidade do agir administrativo, tendentes a diminuir condutas que visem interesses meramente particulares e escusos no âmbito da Administração Pública. Esta lei serve como limite à atuação do Estado, o qual deve pautar-se pelo princípio da legalidade.

De qualquer forma, o certo é que o a extensão do esquema processual à atividade administrativa tende a unificar e disciplinar a atuação de todos os instrumentos e órgãos participativos e mesmo que a lei federal tenha um âmbito de aplicação limitado, nada impede que ela seja usada subsidiariamente para nortear decisões administrativas em todos os níveis na medida em que ela está sendo considerada, tanto pela doutrina quanto pela jurisprudência um importante instrumento na realização do Estado de Direito. (TABORDA, 2006)

A Lei nº9.784/99, em seu art. 33, permite que as entidades administrativas, em matéria relevante, estabeleçam outros meios de participação de administrados diretamente ou por meio de organizações e associações legalmente reconhecidas. Demonstra, desta forma, que os instrumentos disciplinados na lei não são taxativos, podendo a Administração utilizar-se de mecanismos diversos de participação popular. O que será analisado a seguir.

### 3.2 CONSELHOS DE GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Além dos instrumentos de participação expressas na Lei nº9.784/99, há outras formas de permitir-se a interlocução entre a Administração e a sociedade e sua interferência no processo de realização da função administrativa do Estado.

Em grande parte, porém, o sucesso da política pública, qualquer que seja ela, está relacionado com a qualidade do processo administrativo que precede a sua realização e que a implementa. As informações sobre a realidade a transformar, a capacitação técnica e a vinculação profissional dos servidores públicos, a disciplina dos serviços públicos, enfim, a solução dos problemas inseridos no processo administrativo, com o sentido lato emprestado à expressão pelo direito americano, determinarão, no plano concreto, os resultados da política pública como instrumento de desenvolvimento. Essa é a razão pela qual entendo que os administrativistas podem e devem voltar seus olhos para a temática das políticas públicas. (BUCCI, 1997)

O artigo 37, § 3º da Constituição Federal de 1988 determina que a lei disciplinará formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta. A norma constitucional prevê também em seu artigo 29, XII a participação de associações representativas no planejamento municipal, bem como, os artigos 194, parágrafo único, VII; 198, III; 204, II; 206, VI e 227, §1º determinam a participação popular em áreas como a saúde, previdência e assistência social, da educação e da criança e do adolescente.

A sociedade pode participar de diversas maneiras, por meio de enquetes ou consultas eletrônicas, debates, dentre outros. No entanto, o presente artigo limitar-se-á a abordar sobre a temática dos conselhos de gestão de políticas públicas. Para que determinada forma de interlocução ocorra de forma eficiente, é necessária a real participação da sociedade.

Denuncia-se, com absoluta razão, a fragilidade da democracia representativa neste final de século como processo legitimador da ordem jurídica e das políticas públicas. Reivindica-se, com veemência, a superação dialética da democracia representativa pela democracia participativa, encarecedora da participação direta dos cidadãos na tomada das decisões coletivas. (MODESTO, 2005)

A participação popular permanece escassa, isto porque, falta uma clara percepção e exploração mais atenta das normas existentes. Ademais, há outros obstáculos a serem superados, tais como: muitos conselhos são criados somente para evitar-se a suspensão do repasse de verbas, tornando-se inócuos na efetivação e garantia dos direitos dos cidadãos; conselheiros representantes da sociedade civil não possuem conhecimentos suficientes para

compreender a respeito das finanças públicas; ficando sujeitos, em alguns casos, a determinações dos próprios administradores; não possuem outrossim, caráter vinculante as suas decisões.

Modesto (2005) vislumbra a decisão do conselho como vinculante condicionadora, pois “limitam discricionariedade da autoridade superior, exigindo motivação extensa em pronunciamentos divergentes”. Sendo assim, se a autoridade competente tomar decisão diversa deverá motivá-la, sob pena de nulidade do ato, devendo sempre levar em consideração a preponderância do princípio do interesse público, nesse sentido:

Nenhum interesse pode ser considerado público se levar ao sacrifício dos valores e dos direitos fundamentais. A preponderância do interesse público exige que todos os esforços sejam empregados, com a maior eficiência possível, para o atendimento do indivíduo. É aqui que se pode pensar em discricionariedade, em proporcionalidade, em razoabilidade, ou seja quando não houver técnica que justifique a adoção de certa orientação, incumbirá ao agente público a escolha, dentro de um universo legalmente determinado das soluções possíveis.(FERRARI, 2009)

Os conselhos de políticas públicas permitem que os cidadãos exerçam a democracia de forma direta, ou seja, têm o direito de tomar as decisões que irão afetar sua vida em sociedade, não apenas elegendo pessoas que decidirão por eles. A democracia representa a coexistência entre pessoas que são diferentes, respeitando-se e adotando medidas que são boas para toda a coletividade, de forma dialética. “(...) a eficácia no funcionamento dos Conselhos passa pelo desenvolvimento de uma cultura de participação, que somente se constrói sob os auspícios de um Estado efetivamente Democrático.” (FERRAZ, L., 2008)

Desta forma, para a eficácia dos Conselhos de gestão de políticas públicas é necessária à garantia das liberdades fundamentais, incluindo os de opinião, de reunião e de associação, sem a qual não têm a dialética da idéias, que podem chegar à decisão que deve ser apresentado por toda a comunidade.

#### 4 CONCLUSÃO

O processo é o instrumento adequado para a efetivação do direito material, razão pelo qual é natural concluir a necessária adequação de técnicas processuais às necessidades sociais, à tutela dos direitos. Por meio do processo limita-se o agir estatal, entretanto, no

Estado Democrático de Direito a participação social nas decisões da Administração Pública, são instrumentos processuais eficazes da legitimação do agir estatal.

Os instrumentos de participação popular são técnicas que asseguram a interlocução entre o cidadão e o poder público. Há necessidade de conscientizar a sociedade das normas que regulamentam os mecanismos da ação comunicativa, efetivando o exercício do direito de forma eficaz e eficiente.

A consulta, a audiência pública e os conselhos de gestão de políticas públicas são exemplos de modelo de processo administrativo democrático, os quais concretizam a legitimidade das decisões administrativas. Estas decisões são questionadas, discutidas em um ambiente social dialético, com contribuição direta da sociedade.

Conhecer e conscientizar-se dos instrumentos de participação popular é uma barreira ainda a ser transposta pelos cidadãos. Esta forma de democracia participativa requer, por parte da sociedade, maior atenção e interesse, para que a ação comunicativa seja real e não somente formal.

## 5 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ASSIS, Araken de. Observância do devido processo legal na formação dos atos administrativos. In: MARTINS, Ives Gandra; REZEK, Francisco. (Coord.) **Constituição federal: avanços, contribuições e modificações no processo democrático brasileiro**. São Paulo: RT, 2008.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. Teoria Geral do processo constitucional. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin; BARROSO, Luis Roberto. **Direito constitucional: defesa da constituição**. São Paulo: RT, 2011, v. 5.

BARROSO, Luis Roberto. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do direito. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin; BARROSO, Luis Roberto. **Direito constitucional: teoria geral da constituição**. v.1, São Paulo: RT, 2011.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas Públicas e direito administrativo. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, n.133, jan./mar. 1997. Disponível em: <[http://www.polo.unisc.br/portal/upload/com\\_arquivo/politicas\\_publicas\\_e\\_direito\\_administrativo.pdf](http://www.polo.unisc.br/portal/upload/com_arquivo/politicas_publicas_e_direito_administrativo.pdf)>. Acesso em: 26 fev. 2013.

CALMON DE PASSOS, José Joaquim. Instrumentalidade do processo e devido processo legal. **Revista de processo**, São Paulo: RT, ano 26, n.102, p.59, abril a junho de 2001.

CAMBI, Eduardo. Neoconstitucionalismo e Neoprocessualismo. In: FUX, Luiz; NERY JR., Nelson; WAMBIER, Teresa Arruda Alvim. (Coord.). **Processo e Constituição: estudos em homenagem ao professor José Carlos Barbosa Moreira**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. A constitucionalização do direito administrativo e as políticas públicas. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado**, Salvador, n. 19. set./out./dez., 2009, ISSN 1981-1888. Disponível em: < <http://www.direitodoestado.com.br> >. Acesso em: 20 mai. 2013.

FERRAZ, Luciano. Novas formas de participação social na administração pública: conselhos gestores de políticas públicas. **Revista eletrônica sobre a reforma do estado**, Salvador, n.15, set./out./nov., 2008, INSS 1981-1888. Disponível em: < <http://www.direitodoestado.com.br> >. Acesso em: 20 mai.2013.

FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. **Processo Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2001.

GAJARDONI, Fernando da Fonseca. A competência constitucional dos estados em matéria de procedimento (art. 24, XI, da CF): ponto de partida para a releitura de alguns problemas do processo civil brasileiro. **Panorama atual das tutelas individual e coletiva: estudos em homenagem ao Professor Sérgio Shimura**. 1 ed.:Saraiva, 2011.

GONÇALVES, Aroldo Plínio. **Técnica processual e teoria do processo**. Rio de Janeiro: Aide, 1992.

MEDAUAR, Odete. **A processualidade no direito administrativo**. 2 ed. São Paulo: RT, 2008.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 25° Ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

MELO, Gustavo de Medeiros. O acesso adequado à justiça na perspectiva do justo processo. In: FUX, Luiz; NERY JR., Nelson; WAMBIER, Teresa Arruda Alvim. (Coord.). **Processo e Constituição: estudos em homenagem ao professor José Carlos Barbosa Moreira**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

MODESTO, Paulo. Participação popular na administração pública. Mecanismos de operacionalização. **Revista Eletrônica de Direito do Estado**, n. 2. Abr./Mai./Jun., 2005, Salvador. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/Bibliotecavirtual/622/>>. Acesso em: 23 fev.2013.

MOREIRA, Egon Bockmann. **Processo administrativo: princípios constitucionais e a lei 9.784/99**. São Paulo: Malheiros, 2000.

NOHARA, Irene Patrícia. Participação popular no processo administrativo: consulta, audiência pública e outros meios de interlocução comunitária na gestão democrática dos interesses públicos. In: NOHARA, Irene Patrícia. MORAES FILHO, Marco Antônio Praxedes de. (Coord.). **Processo Administrativo**: temas polêmicos da Lei nº9.784/99. São Paulo: Atlas, 2011.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. Princípios constitucionais do processo administrativo no direito brasileiro. **Revista de Informação Legislativa**, out., 1997. Disponível em: < <http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/287>>. Acesso em: 24 jan. 2013.

TABORDA, Maren Guimarães. **O princípio da publicidade e a participação na administração pública**. Porto Alegre, 2006. Disponível em: < <http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/7472> >. Acesso em: 20 mai. 2013.