



Administração pública consensual e o direito à participação

Public administration and the right to participate

Vitor Barbosa Pinto

Bacharelado em Direito

Instituição: Faculdade de Direito da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (FADIR - UFMS) - câmpus Cidade Universitária

Endereço: Av. Costa e Silva, s/n, Universitário, CEP: 79070-900

E-mail: 97vitorbarbosa@gmail.com

Luciani Coimbra de Carvalho

Doutora em Direito

Instituição: Faculdade de Direito da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (FADIR - UFMS) - câmpus Cidade Universitária

Endereço: Av. Costa e Silva, s/n, Universitário, CEP: 79070-900

E-mail: lucianicoimbra@hotmail.com

RESUMO

No estágio atual do Estado democrático de direito há a preocupação com a criação de espaços decisórios que possibilitem a participação ativa do povo na tomada de decisões da Administração Pública. Nesse cenário, o presente artigo tem por problemática presente artigo, ora pretende-se analisar de modo geral a participação popular na tomada de decisões da administração pública e de modo específico, analisar a gestão consensual na Administração Pública em um Estado Democrático de Direito. Os resultados foram encontrados através da pesquisa descritiva e exploratória, utilizando-se da coleta de dados em fontes documentais e bibliográficas com a análise e comparação de normas, obras e artigos científicos. A base lógica se deu por meio do método dedutivo, partindo-se de teorias gerais para chegar a conclusões particulares. Resultados parciais apontam que a participação administrativa tem sido substanciada juridicamente, como uma forma de aproximar a ação estatal com a comunidade e atender princípios instrutores de um Estado Democrático de Direito.

Palavras-chave: direito administrativo, estado democrático de direito, administração pública democrática, participação administrativa.

ABSTRACT

In the current stage of the democratic rule of law, there is the democratization of public administration, involving the establishment of decision-making spaces that enable active public participation in administrative decision-making and the application of consensus-driven guidelines in its actions. Within this context, this article aims to analyze the right to active participation of members of society in administrative decision-making. Its specific objectives include outlining the characteristics of the democratic rule of law, studying the democratization of public administration, and exploring a model of consensus-based public



administration. The central question addressed is: could the adoption of a consensus-based public administration model facilitate active societal participation in decision-making processes? The research employed descriptive and exploratory methods, utilizing data collection from documentary and bibliographic sources, along with analysis and comparison of norms, works, and scientific articles. The logical foundation was established through deductive reasoning, moving from general theories to specific conclusions.

Keywords: administrative law, democratic rule of law, democratic public administration, administrative participation.

1 INTRODUÇÃO

A democracia onde os cidadãos elegíveis de determinada nação escolhem os seus representantes através do voto, para que este os represente, tomem as decisões em nome de toda a sociedade e realizem as ações positivas demandadas, exaurindo-se a vontade da sociedade de forma indireta por seus representantes, não é a única forma possível quando há a escolha pelo Estado democrático de direito, vez que existem mecanismos que possibilitam uma participação mais direta e ativa da sociedade na tomada de decisões.

A adoção do Estado democrático de direito implica a criação de espaço que propiciem a participação do povo na tomada de decisões, e esse é um desafio atual de todos os Poderes do Estado, em pensar esses espaços. Implica também na redução das decisões unilaterais e na verticalização das relações jurídicas entre Estado e o povo, reconhecendo que é a para satisfação das necessidades do povo que a máquina administrativa se movimenta.

Pensar uma Administração pública democrática implica na transformação de modelos tradicionais em que prevaleciam o poder de império, para a consensualidade e a aproximação da Administração para com a sociedade, não só em uma mudança de olhar, mas também de conexão, recorrendo-se a instrumentos que propiciem a aproximação e possam conferir o papel de atores para os membros da sociedade que serão atingidos pela decisão administrativa.

Partindo-se nesse cenário, o presente artigo tem por objetivo geral analisar o direito à participação ativa de membros da sociedade na tomada de decisões administrativas; tem por objetivos específicos, levantar as



características do Estado democrático de direito, estudar a democratização da Administração pública e indagar sobre um modelo de Administração pública consensual. E com isso responder ao seguinte problema: a adoção do modelo de Administração pública consensual poderia propiciar a participação ativa da sociedade na tomada de decisões?

Os resultados foram encontrados através da pesquisa descritiva e exploratória, utilizando-se da coleta de dados em fontes documentais e bibliográficas com a análise e comparação de normas, obras e artigos científicos. A base lógica se deu por meio do método dedutivo, partindo-se de teorias gerais para chegar a conclusões particulares.

2 ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

Maquiavel inaugurou o livro “O Príncipe” com a frase “todos os Estados, todos os domínios que têm tido ou têm império sobre os homens são Estados, e são repúblicas ou principado”. A partir desse momento, o vocábulo passou a ser concebido no viés de pensamento da ciência política moderna, sendo utilizado até hoje (MAQUIAVEL, 2010. p. 15).

Para Bonavides, o Estado possui a ordem política da sociedade, contudo, o Estado nem sempre teve essa denominação, tampouco se repousou na mesma realidade. Afirma que a *polis* do grego ou a *civitas* e a *res publica* dos romanos eram vozes que traduziam a ideia de Estado, principalmente pelo aspecto de personificação do vínculo comunitário, de aderência imediata a ordem política e de cidadania (BONAVIDES, 2015, p.65-70).

Observa-se, que embora o vocábulo Estado tenha sido fixado pela Ciência política e Teoria geral do Estado, o conceito de Estado não é unívoco, e dependendo do enfoque dado por cada autor, vez que alguns realçam a importância do aspecto filosófico, outros enfatizam a dimensão jurídica e há ainda aqueles que destacam a formulação sociológica do conceito (BONAVIDES, 2015, p.65-70).

Nesse sentido, é importante destacar a relevância do estudo da Ciência política e da Teoria geral do Estado para a compreensão do Estado, de suas



dinâmicas e de sua organização política e social, bem como para a elaboração de políticas públicas e tomadas de decisões que impactam a sociedade como um todo.

Aceita-se hoje que o Estado se refere a qualquer país soberano, com estrutura própria e politicamente organizado, que possuam alguns elementos próprios que garantam a sua constituição. A teoria política ordinariamente reconhece os elementos constitutivos que embasam o reconhecimento do Estado. São elementos constitutivos do Estado os de ordem formal e de ordem material. Da ordem formal, tem-se o poder político na sociedade, e de ordem material o elemento humano, que se qualifica como população, povo, nação; e em termos demográficos o território, compreendidos em um só para que passem a se definir como Estado (ROUSSEAU, 2017, p.37-49).

Rousseau destaca que o contrato social busca a solução para uma forma de associação que defenda e proteja por todos os meios possíveis os maiores interesses que são os da sociedade, de tal modo que, a tentativa de usurpação da proteção pretendida é vã e nula por sua própria natureza dado ser contrárias às cláusulas do contrato social. O pacto social é uma teoria que remonta a constituição do Estado, instituído por cada indivíduo que põe em comum ao outro seu poder para a suprema direção da vontade geral. Cria-se a figura de associados ou membros do poder estatal para que tomem o nome da coletividade (ROUSSEAU, 2017, p.37-49). Nesse sentido conceitua o Estado:

Cada um de nós põe em comum sua pessoa e todo o seu poder sob a suprema direção da vontade geral; e recebemos, enquanto corpo, cada membro como parte indivisível do todo. Imediatamente, no lugar da pessoa particular de cada contratante, esse ato de associação produz um corpo moral e coletivo compostos de tantos membros quantas forem as vozes da assembleia, corpo que recebe por esse mesmo ato sua unidade, seu eu comum, sua vida e sua vontade. Essa pessoa comum assim formada pela união de todas as outras tinha outrora o nome de Cidade e tem agora o nome de República ou de corpo político, o qual é chamado por seus membros Estado, quando passivo, Soberano, quando ativo, Potência, quando comparado a seus semelhantes. Quanto aos associados, eles tomam coletivamente o nome de povo e chamam-se em particular Cidadãos, quando participam da autoridade soberana, e Súditos quando estão submetidos a leis do Estado. Contudo, esses termos confundem-se com frequência e são tomados um pelo outro; basta saber distingui-los



quando são empregados de toda a sua precisão (ROUSSEAU, 2017, p.33-35).

A citação acima, retirada do livro "O Contrato Social", de Jean-Jacques Rousseau, apresenta a concepção do autor sobre a formação do Estado e do poder político. Segundo ele, o Estado é formado a partir da união de todas as pessoas em uma única entidade coletiva, dotada de vida e vontade próprias. Esse corpo político é o responsável por representar o conjunto dos indivíduos que o compõem e é chamado de Soberano quando atua em nome dos cidadãos, e de Potência quando comparado a outros Estados.

Ao utilizar a expressão "corpo moral e coletivo", Rousseau evidencia a ideia de que o Estado é uma entidade abstrata, composta por indivíduos que renunciam parte de sua autonomia em prol do bem comum. Além disso, ele destaca que a vontade geral é a principal força que move a ação política, sendo que essa vontade não é a soma das vontades particulares, mas sim a expressão daquilo que é melhor para a coletividade.

Contudo, ao mesmo tempo em que Rousseau defende a ideia de um Estado forte e unificado, ele também se preocupa em garantir que a liberdade individual não seja subjugada. Por isso, ele estabelece que a participação dos cidadãos na vida política é fundamental para assegurar que a vontade geral esteja sempre alinhada com os interesses da maioria e não de uma minoria dominante. Essa participação é garantida pelo direito de voto e pela possibilidade de todos os cidadãos se reunirem em assembleia para discutir questões de interesse comum.

Nesse contexto, Rousseau argumenta que o pacto social em si carrega uma cláusula que valida a autoridade estabelecida. Essa cláusula detém o poder de compelir aqueles que se recusam a acatar a vontade geral a obedecer ao contrato social, mediante a vontade da maioria. Ele defende que, embora o poder soberano seja incontestável e inviolável, ele não deve ultrapassar os limites previamente estipulados no contrato social. A estrutura do contrato social implica em um compromisso em que a liberdade natural dos indivíduos é temporariamente posta de lado em prol de um bem maior, que é a liberdade



coletiva. Isso destaca a importância de que o poder soberano opere dentro das fronteiras acordadas no próprio contrato social (Rousseau, 2017, pp. 37-49).

A obra de Rousseau assim como a de Montesquieu serviram de base para a construção do modelo de Estado de direito que substituiu o Estado de Polícia ou Absolutista. E conforme Oliveira, a consagração do Estado de Direito por um texto constitucional, possui originalmente uma dupla finalidade: a imposição de limites ao exercício do poder Estatal e a criação de uma autêntica garantia constitucional ao cidadão. (OLIVEIRA, 2007). No mesmo sentido Martinez ao afirmar que o Estado de Direito compreende aquele em que o poder é adstrito à ordem constitucional, de forma que a atuação Estatal é vinculada aos preceitos legais, não podendo o poder público desconsiderar os deveres impostos pela legislação e tampouco impor à sociedade suas vontades quando desprovidas de justificativa em prol do coletivo (MARTINEZ, 2009).

Na construção do modelo de Estado de direito já se encontrava presente a democracia, e segundo Montesquieu, na democracia, os súditos são aqueles do povo e o monarca aquele os representa, na democracia não existe sucessão para o representante do Estado, e sim, qualquer que seja do povo pode figurar com o papel de autoridade de representação estatal, sendo sua vontade e suas decisões a vontade da soberania e de todo o povo, pois a população por meio do sufrágio outorgou os poderes de soberania a seu representante que por eles foi escolhido (MONTESQUIEU, 2010. p. 27-28).

Sobre a democracia Rousseau faz algumas ponderações, defende que é contra a ordem natural que a maioria governe por uma minoria, ainda é impossível imaginar um povo permanentemente reunido em assembleias para se ocupar com assuntos públicos e percebe-se que ele não poderia estabelecer para isso comissões sem mudar a forma de administração. Foi além aduziu que a democracia não é perfeita, dada ainda sua mutabilidade forte e contínua e a necessidade de constante vigilância e coragem para ser mantido. E que “é sobretudo nessa constituição que o cidadão deve armar-se de força e constância e dizer a cada dia de sua vida, no fundo do seu coração, o que dizia um virtuoso



palatino na Dieta da Polônia: "*Malo periculosam libertatem quam quietum servitium*" (ROUSSEAU, 2017, p.81-82).

Existem vários conceitos para democracia, Bobbio aduz uma definição mínima da democracia, o autor caracteriza como um conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelecem quem está autorizado a tomar decisões coletivas e com quais procedimentos (BOBBIO, 1992). Já Bonavides classifica como Estados democráticos aqueles onde a vontade soberana do povo decide, direta ou indiretamente, todas as questões de governo, de tal sorte que o povo seja sempre o titular e o objeto - a saber, o sujeito ativo e passivo de todo o poder legítimo (BONAVIDES, 1980). A junção desses dois conceitos, demonstram em tese inicialmente o Estado Democrático de Direito que é o modelo adotado pela Constituição Federal de 1988 proclamado em seu artigo primeiro.

Para Silva, "a democracia como realização de valores (igualdade, liberdade e dignidade da pessoa) de convivência humana, é conceito mais abrangente que o de Estado de Direito, que surgiu como expressão jurídica da democracia liberal". E que evoluiu com a superação do liberalismo sintonizando-se com a sociedade democrática. Assim, o Estado democrático de direito além de conciliar os elementos desses dois tipos de Estado, agrega elementos da transformação do Estado (DA SILVA, p. 15-24, 1988).

Assim, o Estado Democrático de Direito é um modelo de organização política e social que combina a democracia com as características do Estado de direito, agregando à existência de uma Constituição, a fixação da superioridade da lei, a separação de poderes e o respeito aos direitos fundamentais, e que, tem a capacidade de se transformar em sua conexão com a sociedade.

A democracia vislumbrada pela sociedade brasileira e refletida na Constituição da República de 1988 é aquela que, segundo Silva, propicia um processo de convivência social em uma sociedade livre, justa e solidária; em que o poder emana do povo e deve ser exercido em proveito do povo diretamente ou por meio de representantes eleitos; participativa, porque envolve a participação crescente do povo no processo decisório e na formação dos atos de governo;



pluralista, porque respeita a pluralidade de ideias, culturas e etnias e pressupõe um diálogo entre opiniões e pensamentos divergentes e a possibilidade de convivência de formas de organização e interesses diferentes na sociedade; representada por um processo de liberação da pessoa humana das formas de opressão que propicie o pleno exercício dos direitos individuais, políticos e sociais (DA SILVA, p. 15-24, 1988).

Assim, o Estado Democrático de Direito é uma construção política que busca garantir a liberdade, a igualdade e a justiça social para todos, por meio dos princípios e instrumentos democráticos, da observância da constituição e das leis, e a proteção dos direitos fundamentais.

3 A DEMOCRATIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Uma vez que, a Constituição brasileira (BRASIL, 1988) escolheu o Estado Democrático de Direito, houve uma escolha dos princípios democráticos como informadores do Estado e da sociedade, e segundo Canotilho, “o sentido constitucional desse princípio é a democratização da democracia, ou seja, a propagação e condução do ideal democrático para além das fronteiras do território político” (CANOTILHO, 1992. p.65).

Nesse interim surge o desafio da Administração Pública brasileira em sua função de realizar os valores erigidos constitucionalmente em sua intermediação direta com a sociedade de implementar os valores democráticos no seu atuar, transformando-se os conceitos que possuem origem no Estado absolutista ou de polícia, bem como do Estado liberal, aproximando-se da sociedade despida parcialmente de seu poder de império.

Para Canotilho, a democratização da administração pública pode-se manifestar (1) na substituição das estruturas hierárquicas-autoritárias por formas de deliberação colegiada. (2) introdução do voto na seleção das pessoas a que foram confiados cargos de direção individual, (3) participação paritária de todos os elementos que exercem sua atividade em determinados setores da Administração Pública, (4) publicidade e transparência no processo administrativo, (5) gestão participativa, consistente na participação dos cidadãos



por meio de organizações populares e outras formas de representação na gestão da Administração Pública. (CANOTILHO, 1992. p.65).

Pinsky observa que a configuração do sistema constitucional brasileiro evidencia uma mudança significativa na perspectiva em relação aos direitos à participação popular nas decisões do Estado. Isso representa uma evolução da perspectiva unidimensional, onde o indivíduo comum não detinha direitos diante do Estado, mas apenas deveres, para uma perspectiva bidimensional, na qual os direitos e deveres emanam do vínculo da cidadania e são aplicáveis tanto ao Estado quanto aos indivíduos particulares. A noção de cidadania tem sido um tema de estudo constante e está sujeita a transformações contínuas. Isso justifica a necessidade de aprofundar constantemente o entendimento de seu conteúdo e expandir sua aplicação (PINSKY, 2003, pp. 81-98; 1990).

No mesmo sentido Oliveira, ao dizer que o texto constitucional brasileiro em diversos momentos apontou o caminho para uma maior participação dos cidadãos na esfera administrativa, bem como para colaboração entre a Administração Pública e a população. E cita como exemplos: gestão democrática e descentralizada da seguridade social, com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados”. Gestão similares previstas no inc. III da art. 198 (saúde), inc. II do art. 204, (assistência social) e inc. VI do art. 206 (ensino público), também a cooperação da comunidade para conservação do patrimônio cultural brasileiro (§1º do art. 216), e a tutela do meio ambiente(bem de uso comum do povo), pondera que há de ser levado a efeito com a participação da comunidade (caput do art. 225), sendo dever do Estado a promoção da educação ambiental e da conscientização pública para o devido fim (OLIVEIRA, 1997 p. 142-156).

Essa visão de democracia vem sendo chamada de participativa e envolve técnicas de democracia direta, segundo Cléve:

A questão da democracia não pode ser posta apenas em termos de representatividade. Não há dúvida que em Estados como os modernos não há lugar para a prescindibilidade da representação política. Os Estados modernos, quando democráticos, reclamam pela técnica da representação popular. A nação, detentora da vontade geral, fala pela voz de seus representantes eleitos. Mas a cidadania não se resume na



possibilidade de manifestar-se, periodicamente, por meio de eleições para o legislativo e para o executivo. A cidadania vem exigindo reformulação do conceito de democracia, radicalizando, até, uma tendência, que vem de longa data. Tendência endereçada à adoção de técnicas diretas de participação democrática. Vivemos, hoje, um momento em que se procura somar a técnica necessária da democracia representativa com as vantagens oferecidas pela democracia direta. Abre-se espaço, então, para o cidadão atuar, direta e indiretamente, no território estatal (CLÈVE, 1990, p.82-83).

Tal concepção acima aludida corresponde à noção da democracia participativa entendida por Canotilho como “a formação da vontade política de ‘baixo para cima’, num processo de estrutura das decisões com a participação de todos os cidadãos” (CANOTILHO, 1992. p. 413). Conforme o autor, a noção deve ser compreendida em um sentido amplo e um sentido restrito. O primeiro significa “a participação através do voto, de acordo com processos e formas da democracia representativa”; já o segundo, “uma forma mais alargada do concurso dos cidadãos para a tomada de decisões, muitas vezes de forma direta e não convencional” (CANOTILHO, 1992. p.413-414).

Para Medauar, a participação administrativa refere-se: (1) à identificação do interesse público de modo compartilhado com a população; (2) ao aumento da discricionariedade; (3) a diminuição da unilateralidade na formação dos atos administrativos; (4) às práticas baseados no consenso, na negociação e na conciliação de interesses. A autora ainda aponta que uma das justificativas para o alargamento da participação administrativa seria a “perda de ascendência, de fato, do legislativo sobre o executivo e a administração pública e na dúvida quanto à adequada representação de interesses e valores da população pelos integrantes do legislativo. Aduz ainda que favoravelmente à participação popular pode-se defender que a mesma permite o aprimoramento da conduta dos parlamentares ante o paralelismo da atuação popular; e pode-se ponderar que se trata de mais um meio de compatibilizar as decisões estatais à aspiração e reais interesses da coletividade (MEDAUAR, 2003. p. 413).

Sobre a problemática Machado, conclui que por meio da participação encontram-se em convergência, os dois vetores da democraticidade, “um que vai buscar a sua origem ao sufrágio político universal, outro que procura



harmonizar a ação do Estado com os interesses, necessidades e votos expressos pelos grupos sociais organizados e ativos através dos quais uma sociedade pluralista se manifesta” (MACHADO, 1982. p.52).

Verifica-se que Avritzer apresenta soluções para o que se denomina problema democrático: a necessária compatibilização em um determinado país da democracia representativa com a participativa. A primeira solução compreende na admissão da coexistência entre as duas espécies democráticas a democracia representativa em nível nacional e a representação participativa em nível local. A segunda solução se dá na complementaridade, que expressaria uma articulação mais intensa entre as duas espécies de democracia. Pressupõe-se que o governo reconheça ser possível a substituição de parte do processo de representação e deliberação típicos da democracia representativa por mecanismos e procedimentos típicos da democracia participativa. O autor segue e propõe três teses para o fortalecimento da democracia participativa: (1) fortalecimento pela demodiversidade, com a ampliação da deliberação pública e da intensificação da participação; (2) fortalecimento da articulação contra hegemônica entre o local e o global; (3) ampliação do experimentalismo democrático, no sentido de que as práticas bem-sucedidas de participação se origina em um formato que a participação foi sendo adquirida experimentalmente (AVRITZER, 2002. p. 77-233.)

Sobre a participação administrativa, Medauar informa que se trata de uma técnica retificadora do distanciamento da organização administrativa em relação ao cidadão e sua realidade (MEDAUAR, 1986. p. 38).

Nigro por sua vez esclarece-se que por meio da participação entende-se que o Estado procura introduzir o mais de sociedade possível em sua esfera, atraindo para o campo do aparato estatal o maior número de interesses sociais e garantindo sua defesa e gestão aos titulares, considerados singularmente ou em grupo (NIGRO, 1980. p. 230).

Binenbojm aduz que um dos marcantes dessa tendência à democratização é o fenômeno que chama de processualização da atividade administrativa:



Tal termo é designativo da preocupação crescente com a disciplina e democratização dos procedimentos formativos da vontade administrativa, e não apenas do ato administrativo final. Busca-se, assim, (i) respeitar os direitos dos interessados ao contraditório e à ampla defesa; (ii) incrementar o nível de informação da Administração acerca das repercussões fáticas jurídicas de uma medida que se alvitra implementar, sob a ótica dos administrados, antes da sua implementação; (iii) alcançar um grau mais elevado de consensualidade e legitimação das decisões da Administração Pública (BINENBOJM, 2008, p. 77).

Binjenbojm conclui ainda que existe um reconhecimento majoritário e de tendência nos direitos administrativos espanhol e português, à atribuição de um status constitucional ao princípio da participação administrativa, apta inclusive, a guiar decisão, sem a devida oportunidade para manifestação dos interessados, a pecha da inconstitucionalidade (BINENBOJM, 2008. p. 78).

A participação administrativa é definida por Oliveira como uma intervenção individual ou coletiva dos cidadãos na gestão dos órgãos e entidades que integrem a Administração Pública, com reflexos no conteúdo das decisões deles emanadas. Nesse mesmo sentido Oliveira aduz que a efetivação do direito à participação possui grande importância na efetivação de direitos fundamentais, por tratar-se de um resultado direto da ação administrativa (OLIVEIRA, 2007. p. 146-147).

Assim sendo, nota-se que, o direito à participação administrativa é um dos pilares fundamentais do Estado Democrático de Direito, pois garante a possibilidade dos cidadãos participarem de forma ativa e efetiva nas decisões que afetam suas vidas e a sociedade como um todo.

Esse direito se manifesta de diversas formas, desde a participação em conselhos e órgãos consultivos, até a possibilidade de apresentar sugestões e propostas de políticas públicas, realizar audiências públicas e manifestações.

Além disso, a participação administrativa é um importante instrumento de controle social, pois possibilita que os cidadãos possam fiscalizar a atuação dos agentes públicos e órgãos governamentais, contribuindo para a transparência e eficiência da gestão pública.

O direito à participação administrativa está previsto em diversas normas e instrumentos internacionais de direitos humanos, assim como na Constituição



Federal brasileira e em leis específicas que regulam a participação popular na administração pública.

Com efeito, percebe-se que a participação administrativa tem sido substanciada juridicamente, como uma forma de aproximar a ação estatal com a comunidade e atender princípios instrutores de uma administração pública democrática.

4 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA CONSENSUAL

O consensualismo na administração pública brasileira começou a ser desenhado no Brasil com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que por ter um viés democrático, promoveu a participação do povo por meio de seus representantes eleitos ou diretamente, dando início a uma nova administração pública que passa dar espaço para seus administrados.

Para Binenbojm esse processo de democratização é marcado “pela abertura e fomento à participação dos administrados nos processos decisórios da Administração, tanto em defesa de interesses individuais (participação *uti singulus*), como em nome de interesses gerais da coletividade (participação *uti cives*)” (Binenbojm, 2008).

A administração consensual é vista como uma marca na evolução da gestão pública (MOREIRA, 2008, p. 48). Textualmente:

Nas últimas três décadas, os movimentos transformadores do Estado contemporâneo visaram não somente à reavaliação dos fins do Estado, mas também ao reexame das funções típicas do modelo estatal providencialista e da forma como tais funções eram comumente desempenhadas.

Com a ascensão de fenômenos como o Estado em rede e a Governança Pública, emerge uma nova forma de administrar, cujas referências são o diálogo, a negociação, o acordo, a coordenação, a descentralização, a cooperação e a colaboração. Assim, o processo de determinação do interesse público passa a ser desenvolvido a partir de uma perspectiva consensual e dialógica, a qual contrasta com a dominante perspectiva imperativa e monológica, avessa à utilização de mecanismos comunicacionais internos e externos à organização administrativa.

Trata-se da Administração Consensual, a qual marca a evolução de um modelo centrado no ato administrativo (unilateralidade) para um modelo que passa a contemplar os acordos administrativos (bilateralidade e multilateralidade). Sua disseminação tem por fim nortear a transição de um modelo de gestão pública fechado e



autoritário para um modelo aberto e democrático, habilitando o Estado contemporâneo a bem desempenhar suas tarefas e atingir os seus objetivos, preferencialmente, de modo com-partilhado com os cidadãos (MOREIRA, 2008, p. 48).

Percebe-se que para Moreira o Estado vem passando por mudanças, com grande ascensão de um Estado de Governança Pública tendo como referências modelos pautados no diálogo, cooperação colaboração, consensualismo e outros, marcando uma evolução de um modelo fechado com o poder concentrado para outro Estado mais democrático que deixa a unilateralidade para adotar a bilateralidade ou até multivariada.

Com a consensualidade por força constitucional tona no Brasil, foi aberto um espaço para que novos instrumentos surgissem e efetivarem o previsto na carta magna, qual um Estado Democrático de Direito.

Para Haberler a democracia em uma sociedade aberta se desenvolver também por meio de formas refinadas de mediação do processo público e pluralista da política de *práxis* cotidiana, especialmente mediante a realização dos Direitos Fundamentais (Haberler, 1997, p.36).

Percebe-se que a democracia se desenvolve ao passo de cada situação e necessidade de uma nação. Os novos instrumentos consensuais da administração pública demonstram que podemos estar no caminho traçado por Häberler, isso porque as práticas cotidianas do Estado brasileiro têm cada vez mais perdido seu aspecto unilateral e abrindo espaço para a consensualidade.

As características do consensualismo enquanto controle da administração pública também foram evidenciados por FERRAZ:

A proposta de implantação do controle consensual da Administração Pública surgiu como apta a propiciar a integração entre os novos paradigmas da juridicidade e da Administração consensual, permitindo que a atividade de controle não se sujeite exclusivamente a uma visão maniqueísta, "crime - castigo", assumindo contornos de diálogo, na busca da maximização dos objetivos fundamentais e dos fundamentos do Estado democrático de direito. Apercebeu-se o autor que, na lógica do controle - sanção, não há meio-termo: ou a conduta do controlado é conforme as regras e procedimentos, ou não é. Neste último caso, deve-se penalizar o sujeito, independentemente das circunstâncias práticas por ele vivenciadas na ocasião e das consequências futuras, às vezes negativas para o próprio funcionamento da máquina administrativa. Obviamente, não se cogita propor a extinção das



formas tradicionais de controle com viés repressivo e sancionatório. Busca - se complementaridade, a utilização de métodos que se insiram no contexto do direito e da Administração Pública para revelar tendências controladoras, que estimulem transparência, eficiência, economicidade, eficácia e efetividade (FERRAZ , 2019, p.167).

Como visto, a administração pública consensual é vista como uma nova face de gestão pública, o diálogo, a cooperação e a participação dos cidadãos no controle estatal não busca excluir o modelo antigo de um governo imperativo, mas sim , busca-se complementar o modelo de gestão pública atual, ao passo que com a consensualidade novos instrumentos são possíveis de serem criado e utilizados para conferir ações administrativas mais eficientes para seu fim de atender as demandas da população administrada.

Dessa forma, entende-se que administração pública consensual é uma forma de gestão pública que busca a participação dos cidadãos na tomada de decisões e na execução de políticas públicas. Ela se baseia no diálogo, na cooperação e na parceria entre o Estado e a sociedade, em que o objetivo é atender às demandas e necessidades da população de forma mais eficiente e democrática.

Nesse modelo de administração, a participação dos cidadãos é incentivada e estimulada, de modo que eles são convidados a contribuir na formulação, implementação e avaliação das políticas públicas. Isso é feito por meio de canais de participação, como audiências públicas, conselhos, consultas populares, orçamento participativo, entre outros.

Um dos principais objetivos da administração pública consensual é a promoção da transparência e da accountability, isto é, da prestação de contas do Estado à sociedade. Com a participação dos cidadãos, a administração pública pode ter mais legitimidade e credibilidade, além de promover a efetividade das políticas públicas.

No entanto, é importante destacar que a administração pública consensual não substitui a representatividade e a democracia representativa, em que os cidadãos elegem seus representantes para tomar decisões em nome da



sociedade. Ela complementa essa forma de democracia, garantindo a participação ativa dos cidadãos no processo decisório.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No surgimento estatal, a relação Estado-Súdito foi bem aceita e concebeu as diversas faces do Estado que se tem hoje, a democracia nessa relação se demonstra frágil e infrutífera dada a pouca relevância do governo com seus súditos.

Com apogeu da nova posição estatal, em uma relação considerada Estado-Cidadão a igualdade se põem à frente, possibilitando amplos direitos aos seus cidadãos, não só da ordem política como também da educacional. Com o atual amplo acesso à informação o posicionamento de que a democracia não agrega ao governo se põem em cheque.

O Estado Democrático de Direito garante a ordem e o limite estatal, conseqüentemente os limites de ação da administração pública. Da ordem do Estado Democrático de Direito extrai-se a democracia que em sua forma direta garante amplo acesso na tomada de decisões do Estado a todos os administrados.

Tem-se que a administração pública possui a obrigação de agir dentro dos seus limites legais, a Constituição de um Estado Democrático de Direito dá origem a administração pública democrática, garantido aos seus cidadãos poderes na tomada de decisões do Estado, o qual inclui a administração pública.

O consensualismo administrativo inclina-se em uma realidade inarredável do Estado Democrático de Direito e deve ser preconizada no corpo administrativo do Estado.

Com efeito, percebe-se que a administração pública consensual, tem sido substanciada juridicamente, como uma forma de aproximar a ação estatal com a comunidade e atender princípios instrutores de uma administração pública democrática.

Diante do exposto, é possível concluir que a participação administrativa é uma das formas de concretização da democracia e do Estado de Direito, que



tem como objetivo promover a transparência e a legitimidade na atuação dos órgãos públicos. A administração pública consensual se apresenta como uma evolução do modelo tradicional, possibilitando uma relação mais democrática e participativa entre a sociedade e a gestão pública.

A participação administrativa e a administração pública consensual são fundamentais para a promoção do desenvolvimento sustentável e da melhoria da qualidade de vida da população. A participação da sociedade nas decisões públicas fortalece a democracia e a cidadania, além de permitir que as políticas públicas estejam mais próximas das necessidades e demandas da sociedade.

Por fim, é importante destacar que a participação administrativa e a administração pública consensual ainda são desafios a serem enfrentados no contexto brasileiro, que ainda possui muitas limitações na promoção da participação cidadã e da transparência na gestão pública. No entanto, é necessário que os órgãos públicos e a sociedade estejam engajados na promoção dessas práticas, visando sempre o bem comum e a construção de uma sociedade mais justa e democrática.



REFERÊNCIAS

AVRITZER, Leonardo; SANTOS, Boaventura de Souza. **Introdução**: para ampliar o cânone democrático, 2002. p. 76.

BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do direito administrativo**: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. 5. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 22. ed. - São Paulo: Editora Malheiros, 2015.

BONAVIDES, Paulo. **Do Estado Liberal ao Estado Social** – 4. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1980.

BRASIL. **Constituição Federal (1988)**. São Paulo: Saraiva: 2013.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional**. 5 ed. 1992. p. 413.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito da participação política**. Rio de Janeiro: Renovar, 1992. p.65.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. **O cidadão, a administração pública e a nova Constituição**. Revista de Informação Legislativa, Brasília a. 27, n.106 p. 81-98, abr/jun. 1990.

DA SILVA, José Afonso. O estado democrático de direito. **Revista de direito administrativo**, v. 173, p. 15-24, 1988

HABERLE, Peter. **Hermenêutica Constitucional. A Sociedade Aberta dos Intérpretes da Constituição**: contribuição para a Interpretação Pluralista e “Procedimental” da Constituição. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Reimp. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1997.

MACHADO. João Baptista. **Participação e descentralização**: democratização e neutralidade na constituição de 76. Coimbra: Almedina, 1982. p.52.

MAQUIAVEL, Nicolau. **O príncipe**. São Paulo: Penguin Classics Companhia das Letras, 2010.

MARTINEZ, Vinício. **Estado de Direito**. Acesso em: 14 maio 2019. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/7786/estado-de-direito>>.



MEDAUAR, Odete. **Administração pública ainda sem democracia.** problemar brasileiros, São Paulo, a. 23, n. 256, p.37-35 mar.abr. 1986. p. 38.

MEDAUAR, Odete. **O direito administrativo em evolução.** 2. ed. São Paulo: RT, 2003. p. 413.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional** / MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. – 4. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2009.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. **Do espírito das leis.** São paulo: Martin Claret. 2010.

NIGRO, Mario. **Il nodo della partecipazione.** Rivista Trimestrale di Diritto e Procedura Civile, Milão, a. 34, n. 1, p. 225-236, mar. 1980.

OLIVEIRA, Gustavo Justino. **Administração pública e efetivação de direitos fundamentais.** Cadernos da escola de direito e relações internacionais da UNIBrasil, Jan/Dez 2007.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de. **As audiências públicas e o processo administrativo brasileiro.** Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro n. 209, p.153-167, jul/set. 1997 p. 156.

OLIVEIRA, Gustavo Justino. SCHWANKA, Cristiane. **A administração consensual como a nova face da Administração Pública no século XXI: fundamentos dogmáticos, formas de expressão e instrumentos de ação.** AeC Revista de direito administrativo e constitucional, ano 8, n. 32 , 2008. 320 p.48.

PINSKY, Jaime. Introdução. IN: PINSKY, CARLA Bassanezi; PINSKY, Jaime (Orgs.). **História da cidadania.** São Paulo: contexto, 2003. p.81-98, 1990.

PLATÃO. **A República.** 3. ed. - São Paulo: Editora Martin Claret, 2015.

ROUSSEAU, Jean-Jaques. **O contrato social.** Porto Alegre, RS: L&P, 2017.

SANTOS, R. S. **Metodologia científica: a construção do conhecimento.** 5. ed. Rio de Janeiro: DP, 2002.