

INTENÇÕES DEMOCRÁTICAS: A POSTURA DO GESTOR PÚBLICO COMO CONDICIONANTE À CONCRETIZAÇÃO DA DEMOCRACIA SUBSTANTIVA

DEMOCRATIC INTENTIONS: THE PUBLIC ADMINISTRATOR'S POSTURE AS A CONDITION TO THE CONCRETIZATION OF SUBSTANTIVE DEMOCRACY

Bruno Grego-Santos*

RESUMO: A falta de linearidade no transcurso histórico do fomento à democracia, com recorrentes avanços e retrocessos, revela que o grau de democratização de um regime depende essencialmente das intenções democráticas do gestor público. Nesse contexto, pode-se dizer que o valor ideal perseguido é a democracia material, caracterizada pelo ajuste entre o conteúdo da atuação estatal e o interesse social – ou seja, a responsividade das políticas públicas. Não seria suficiente, assim, a democracia meramente formal. No caso brasileiro, de hipertrofia de estruturas estatais e grave déficit democrático – delineado por um verdadeiro abismo entre as bases de legitimação e os agentes políticos – faz-se necessário um movimento de reaproximação entre a gestão pública e a vontade cidadã, originalmente instrumentalizado pela descentralização administrativa. A deturpação de seus mecanismos, no entanto, mormente pela utilização eleitoreira do emendamento orçamentário, leva à necessidade de um novo caminho de recuperação da proximidade, que tem como principal via de consecução a participação social, consolidando a opinião da cidadania como fonte e o controle social como garantia de responsividade da atuação estatal. Só a iniciativa e o experimentalismo da sociedade, no entanto, não são suficientes; mais uma vez, se revela a essencialidade da postura do gestor público no fomento à democratização pela participação. Discutem-se, portanto, caminhos para o condicionamento das intenções democráticas do gestor público, o que revela a necessidade de um novo paradigma de “abertura sincera” para a sua atuação.

PALAVRAS-CHAVE: Democracia participativa; Fomento estatal; Gestão pública; Responsividade.

ABSTRACT: The lack of linearity in the historical way of the promotion of democracy, with several advances and setbacks, reveals that the democratic degree of a regimen depends essentially on the democratic intentions of the state leader. In this context, it may be said that the ideal to be chased is material democracy, characterized by the adjustment between the state actuation and the social interest – in other words, the responsiveness of public policies. It is not sufficient, thus, a purely formal democracy. In the Brazilian case, of state structural hypertrophy and of grave democratic deficit – marked by a true abyss between the

* Doutorando em Direito do Estado pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, com intercâmbio acadêmico na University of Notre Dame Australia; graduado em Direito pela Universidade Estadual de Maringá. Advogado. Procurador Municipal, presidente da Comissão de Advocacia Pública da OAB Maringá, membro da Comissão de Advocacia Pública da OAB Paraná e membro do Instituto Brasileiro de Advocacia Pública. Pesquisador da Faculdade de Direito do Largo São Francisco - FD-USP, membro do Grupo de Discussão Comparative Administrative Law Initiative da Yale Law School, e membro acadêmico da Procurement Law Academic Network (Rede Acadêmica de Direito das Licitações). Venceu o VII Prêmio Innovare na categoria Advocacia, a Lâurea Acadêmica da Universidade Estadual de Maringá e a menção honrosa do II Prêmio Francisco Cunha Pereira Filho. Endereço eletrônico: bruno@gregosantos.com.br.

legitimation bases and political agents – it is necessary a reapproximation movement between public administration and citizen's will, originally made possible through administrative decentralization. The deturpation of it's mechanisms, however, mainly by the "electorary" use of the budget amendment, leads to the need for a new path of proximity restoration, which has as main way the social participation, consolidating the citizenship opinion as fountain and the social control as warranty of responsiveness in state action. The initiative and experimentalism of society, all alone, are not sufficient; again, the essentiality of the public administrator's posture on the promotion of democratization through participation is revealed. The text discusses, therefore, ways to the conditioning of the democratic intentions of public leaders, what reveals the need for a new paradigm of "sincere openness" in their behavior.

KEYWORDS: Participative democracy; State promotion; Public administration; Responsiveness.

1 INTRODUÇÃO

A história da busca pela democracia é profundamente diversa de um caminho evolutivo linear. O seu trajeto, repleto de alternâncias entre as mais intensas experiências democráticas e obscuros vales autoritários – variando entre ditaduras, repúblicas, impérios, colônias, democracias, teocracias, comunidades e assim por diante – é marcado pela importância exercida pela liderança estatal na determinação dos destinos democráticos de uma nação.

Democratizando regimes autoritários, sustentando ditaduras, regredindo repúblicas a autocracias ou consolidando processos participativos, a postura do gestor público, para o bem ou para o mal, é determinante para a democraticidade¹ do Estado, na medida em que o exercício do poder está intimamente ligado à determinação de rumos e diretrizes.

Nesses caminhos, a gestão democrática revela-se como valor ideal, e os anseios da sociedade por democracia vêm evoluindo em igual complexidade. Assim, o cenário contemporâneo da dicotomia público-privado é marcado por um novo posicionamento da cidadania: não basta, para a qualidade da atuação estatal, a observância de contenções e conformações substanciadas nas liberdades e garantias individuais, limitando-se assim a interferência do Estado nos assuntos particulares. Mais do que isso, faz-se premente o ajuste

¹ Pedimos vênia para adotar o vocábulo "democraticidade" neste texto, ainda considerado um neologismo por muitos léxicos, apesar de seu uso difundido em Portugal. Entendemos que a apreciação da natureza democrática de determinado posicionamento, instituto ou ato, sem lhe sondar especificamente a intensidade, não é suficientemente representada pela expressão "grau democrático", e "democracia" consolidou-se como substantivo alusivo aos valores, ao exercício e às instituições daquilo que é gerido de acordo com a vontade comum. Assim, aplicamos "democraticidade" como o substantivo feminino que designa a qualidade daquilo que é democrático.

entre o conteúdo da atuação estatal e o interesse social, a vontade popular – ou seja, a responsividade das políticas públicas. O fiel da balança que contrasta democracia formal de democracia substantiva é, assim, a responsividade da atuação estatal à vontade popular – e esta responsividade tem como fator determinante a intenção democrática do detentor do poder.

Em tempos de hipertrofia de estruturas estatais, constitui-se o desafio de conferir responsividade à sua atuação, superando o cenário de grave *déficit* democrático que vislumbramos hoje no Brasil – delineado por um verdadeiro abismo entre as bases de legitimação e os agentes políticos. Essa tarefa de reaproximação entre a gestão pública e a vontade cidadã, instrumentalizada pela descentralização administrativa, tem como principal via de consecução a participação social, consolidando a opinião da cidadania como fonte e o controle social como garantia de responsividade da atuação estatal.

No cumprimento dessa tarefa, a inovação e o experimentalismo por iniciativa da sociedade civil cumprem importante papel do desenvolvimento de espaços públicos participativos; no entanto, só com a internalização das estruturas – ou ao menos dos resultados – da participação pela Administração pública é que o fruto da participação social pode atingir reflexos concretos sobre o conteúdo da atuação estatal. Como conferir efetividade à participação, para que a mesma se consolide como instrumento de responsividade? A resposta a este questionamento ainda é nebulosa. Mas é certo que, sem uma postura do gestor público pelo real fomento aos instrumentos participativos – frente à importância da intenção democrática de um governo –, a recuperação da responsividade perdida é tarefa fadada ao fracasso.

2 DÉFICIT DEMOCRÁTICO E PARTICIPAÇÃO POPULAR NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O ideal democrático do Estado contemporâneo, para que seja possível sondar-lhe o grau de concretude, carece de determinação em seu conteúdo. Assim, não é possível apreciar a relação entre a postura do gestor e o fomento da responsividade pela participação social – constituindo-se assim o que seria a intenção democrática – sem apreciar em que medida a responsividade constitui-se como qualificativo democrático da atuação estatal.

Cumpra-se essa apreciação em três movimentos: no primeiro, busca-se traçar a adjetivação da democracia, revelando suas faces formal e substantiva, esta última marcada

pela legitimidade material do representante dos cidadãos – que tem como elemento central a responsividade de sua atuação em relação aos interesses sociais.

Já o segundo movimento direciona seu foco sobre a concretude da responsividade no seio da gestão estatal, enquanto dicção da proximidade entre sociedade e Estado. Instrumentalizada pela descentralização administrativa, a responsividade apresenta-se como fruto da abertura estatal aos *inputs* sociais, abertura esta que é resgatada, no cenário de sensível *déficit* democrático que enfrentamos no Brasil, pela adoção de instrumentos participativos na definição dos rumos e conteúdos das políticas públicas, o que é possível afirmar pela análise empreendida no terceiro movimento.

2.1 Democracia Substantiva e Responsividade

Um primeiro passo para apurar a democraticidade da postura do gestor público passa pela definição de qual conteúdo seria hábil a definí-la como democrática. Só podemos intentar tal tarefa partindo do entendimento de o que seria democracia – ao menos, o que seria democracia no sentido adequado para a análise proposta. Neste particular, utilíssima se faz a lição de Canotilho:

O Estado constitucional é “mais” do que Estado de direito. O elemento democrático não foi apenas introduzido para “travar” o poder [...]; foi também reclamado pela necessidade de *legitimação* do mesmo poder [...]. Só o princípio da *soberania popular* segundo o qual “todo o poder vem do povo” assegura e garante o direito à igual participação na formação democrática da vontade popular. Assim, o princípio da soberania popular concretizado segundo procedimentos juridicamente regulados serve de “charneira” entre o “Estado de direito” e o “Estado democrático” possibilitando a compreensão da moderna fórmula *Estado de direito democrático* [grifos nossos].²

O Estado guarnecido destas qualidades é, assim, o Estado Constitucional, que ao mesmo tempo garante a liberdade negativa – Estado de Direito, em que a Lei domestica o domínio público – e a liberdade positiva – Estado democrático, em que o conteúdo da atuação administrativa alinha-se com o interesse público, de onde emana o poder, tornando-se assim legítimo.³ A opção constitucional pela democracia impende à obrigação de legitimação

² CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. Coimbra: Almedina, 2003. P. 100.

³ SCHMIDT-ASSMANN, John Eberhard. *La teoría general del derecho administrativo como sistema*. Madrid: INAP, 2003. P.100-101/110.

E também:

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. O direito administrativo do século XXI: um instrumento de realização da democracia substantiva. *A&C Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, a. 11, n. 45, p. 13-37, jul./set. 2011. P. 17.

material nas decisões estatais com vistas à atenção à vontade popular, no entender de Schmidt-Assmann. Justifica o autor:

Dicha decisión tiene como objetivo la organización de un “orden orientado al bien común a través de decisiones libres de la comunidad sobre sí misma”. Desde el principio están, pues, aquí en juego, más que fenómenos aislados, contextos y estructuras de actuación.⁴

Com vistas à concretização desta legitimidade, a democracia representativa – pelo voto – é insuficiente para a responsividade da ação administrativa, a partir do momento em que os representantes deixam de atender à vontade dos representados. Ora, se a legitimidade material exige a responsividade, só se atinge a democracia substantiva com o conteúdo responsivo das políticas públicas, o que solicita uma solução à questão.

Não basta, portanto, a casca frágil da legitimidade formal: só se atinge a democracia quando o conteúdo da decisão estatal é responsivo – exige-se atingir o melhor resultado possível para o bem comum.⁵ Assim, só podemos concluir pela democraticidade da atuação estatal quando o seu conteúdo guardar estreita relação com os anseios populares.

2.2 A Proximidade como Fonte de Responsividade Administrativa

A democracia substantiva da atuação estatal, determinada pela responsividade de seu conteúdo, é o fim a ser atingido para que o exercício do poder seja considerado materialmente legítimo. Qual seria, no entanto, o meio hábil a permitir ao gestor público conhecer da substância da vontade popular, para à mesma postar-se responsivo?

À evidência, na medida em que se pretende responder ao interesse social, faz-se necessário ouvir à sua vocalização.⁶ E para ouvir à mesma é necessário estar-lhe próximo,

⁴ SCHMIDT-ASSMANN, John Eberhard. *La teoría general del derecho administrativo como sistema*. Madrid: INAP, 2003. P. 99.

⁵ LONGO, Francisco. Introducción. Los directivos públicos ante los retos de la gobernanza contemporánea. In: LONGO, Francisco; YSA, Tamyko (eds.). *Los escenarios de la gestión pública del siglo XXI*. Barcelona: Bellaterra, 2008. P. 19.

E ainda:

SMITH, Andy. Governança de múltiplos níveis: o que é e como pode ser estudada. In: PETERS, Guy; PIERRE, Jon (orgs.). *Administração pública: coletânea*. São Paulo: UNESP; Brasília: ENAP, 2010. P. 620-632.

⁶ Sobre a formação deliberativa do interesse social na esfera pública, pela captação dos anseios da periferia pela sociedade civil, indispensável é a lição de Habermas.

Neste particular:

HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia: entre facticidade e validade*. V. II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. P. 88.

para que a possa ter palpável, ao alcance. Mostra-se imprescindível, portanto, um movimento de aproximação entre Estado e sociedade: a descentralização.

Esta descentralização da Administração pública guarda estreita relação com a reforma administrativa – vertente da reforma do Estado, à qual antecede organizativamente – adotada enquanto resposta à crise do modelo providencialista em fins do séc. XX.⁷ A descentralização apresenta-se, nesse contexto, como um mecanismo de implementação da responsividade estatal; se a gestão pública sofreu um descolamento em relação aos anseios populares, esse fenômeno deve-se essencialmente à distância existente entre sociedade e Estado. Um movimento de aproximação, tendente a reverter este abismo, impende à delegação da atividade administrativa ao âmbito local, *locus* natural da presença popular⁸ – o fenômeno da cidade é, assim, o berço das intenções democráticas.⁹

A responsividade da atuação estatal tem, portanto, vínculo íntimo com a descentralização administrativa, já que esta cria os espaços locais adequados à sua consecução.¹⁰ Neste processo, descentralizar é abrir mão de uma parcela do poder, ou seja, partilhar o mesmo,¹¹ processo no qual se reconhece a autonomia do corpo social, marca indelével da democracia.¹²

⁷ OLIVEIRA, Gustavo Justino de. Participação administrativa. In: *Direito administrativo: estudos em homenagem a Diogo de Figueiredo Moreira Neto*. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2006. P. 401-403.

⁸ Nesta seara recebe destaque a descentralização da gestão orçamentária, efetivada pela administração local de recursos públicos, marca do federalismo fiscal instituído pela Constituição de 1988. No entanto, o cenário nacional ainda distancia-se do ideal, com grande concentração do poder orçamentário na esfera federal e, assim, distante dos cidadãos.

Nesse sentido:

ASSONI FILHO, Sergio. *Transparência fiscal e democracia*. Porto Alegre: Núria Fabris, 2009. P. 259.

E ainda:

MENDES, Marcos. *Reforma Constitucional, Descentralização Fiscal e Rent Seeking Behaviour: o caso dos municípios brasileiros*. São Paulo: Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial, [s.d.]. P. 2.

⁹ KING, Loren. Democracy and city life. In: ANNUAL MEETING OF THE CANADIAN POLITICAL SCIENCE ASSOCIATION, 2003, Halifax. *Annals...* Halifax: Dalhousie University, 2003.

¹⁰ OLIVEIRA, Gustavo Justino de. Participação administrativa. In: *Direito administrativo: estudos em homenagem a Diogo de Figueiredo Moreira Neto*. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2006. P. 427.

¹¹ DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: DAGNINO, Evelina (org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002. P. 282-286.

¹² MACHADO, João Baptista. *Participação e descentralização: Democratização e neutralidade na Constituição de 76*. Coimbra: Almedina, 1982. P. 36.

No mesmo sentido:

KLIKSBERG, Bernardo. Como por em prática a participação? algumas questões estratégicas. In: FUNDAÇÃO Luís Eduardo Magalhães. *Gestão pública e participação*. Salvador: FLEM, 2005. P. 65.

Esse fenômeno é observado nos mais diversos campos da atuação estatal, como expõe Barroso, como reflexo de um “princípio da descentralização administrativa”.¹³ Ocorre, no entanto, que a descentralização administrativa que se opera no Brasil não é suficiente à concreta responsividade das políticas públicas, pelo desvirtuamento eleitoreiro¹⁴ do exercício do poder estatal, constatado especialmente no relacionamento entre os Poderes Executivo e Legislativo no processo de gestão dos recursos públicos. Neste cenário, o Poder Executivo exerce um protagonismo exacerbado¹⁵ e, frente às vicissitudes do presidencialismo de coalizão,¹⁶ as dificuldades para a formação de maiorias no parlamento levam a um verdadeiro “jogo orçamentário”,¹⁷ em que é privilegiada a atuação com vistas a angariar capital político em detrimento do real interesse social.

Neste processo os atores políticos se distanciam da responsividade que justifica a adoção do sistema representativo, atuando por uma racionalidade político-econômica – marcada pela busca do maior benefício eleitoral possível –, no sentido dado à expressão por Downs.¹⁸ Essa lógica de atuação estatal desvirtua toda a estruturação idealizada no modelo descentralizado de gestão; faz-se necessário, portanto, abrir um novo caminho de aproximação entre sociedade e Estado, apto a restabelecer os meios de responsividade prejudicados pela postura equivocada dos gestores públicos.

¹³ BARROSO, Luís Roberto. *Da falta de efetividade à judicialização excessiva: direito à saúde, fornecimento gratuito de medicamentos e parâmetros para a atuação judicial*. Rio de Janeiro: PGERJ, 2007. *Passim*.

¹⁴ Adotamos aqui o vocábulo “eleitoreiro”, em lugar de “eleitoral”, já que a atuação eleitoral é a legítima busca pela diplomação para o exercício da função pública pelos mecanismos da democracia representativa, enquanto o agir eleitoreiro caracteriza-se pela atuação pública visando à mera captação de votos, em prejuízo ao atendimento do interesse social que caracterizaria a legitimidade material do ato administrativo.

¹⁵ ASSONI FILHO, Sergio. *Transparência fiscal e democracia*. Porto Alegre: Núria Fabris, 2009. P. 263-264.

¹⁶ Ver LIENERT, Ian. *Who Controls the Budget: the Legislature or the Executive?* IMF Working Paper WP/05/115. Washington: International Monetary Fund, 2005. *Passim*.

¹⁷ MENDES, Marcos J. *Sistema orçamentário brasileiro: planejamento, equilíbrio fiscal e qualidade do gasto público*. Texto para discussão nº 39. Brasília: Consultoria Legislativa do Senado Federal, 2008. P. 3/13.

Ver também:

TOLLINI, Helio. *Em busca de uma participação mais efetiva do Congresso no processo de elaboração orçamentária*. Brasília: Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, 2008. P. 7-31.

E ainda:

AVRITZER, Leonardo. Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2002. P. 573.

¹⁸ DOWNS, Anthony. *An economic theory of democracy* (Uma teoria econômica da democracia / trad. Sandra Guardini Teixeira Vasconcelos). São Paulo: EdUSP, 1999. P. 26-28.

2.3 Uma Solução de Proximidade e Responsividade: A Participação Social

Frustrada a responsividade da atuação estatal pela postura eleitoreira dos gestores públicos, fazendo com que a democracia representativa seja por si só insuficiente a garantir a democraticidade do Estado, surge a necessidade de um novo meio de aproximação entre Estado e sociedade. A resposta apta a enfrentar tal cenário é vislumbrada por muitos na opção constitucional pela reserva do exercício direto da soberania popular trazida no parágrafo único do art. 1º da Constituição Federal.¹⁹ A participação social na Administração pública seria, assim, um instrumento de governança pública e *accountability* estatal, permitindo a interlocução mais clara dos anseios populares e, assim, plasmando-os mais eficientemente às políticas públicas.

A concretização da democracia pela participação tem como movimento característico a aproximação entre o público e o privado, o comum e o particular, a civilidade e o civismo.²⁰ Tem-se, assim, um contexto em que o público não mais se confunde com o estatal e o exercício do jogo democrático evoluiu de uma data certa com fixação da vontade majoritária – o processo eleitoral – para uma feição deliberativa, em que a legitimidade do poder depende da participação social: a “esfera pública não estatal”. Na lição de Luís Roberto Barroso:

O espaço público [...] é fruto da transição da sociedade civil para a sociedade política, da conversão do indivíduo em cidadão. [...] a legitimidade do poder depende da participação social permanente, produzindo uma esfera pública informal, na qual governantes e governados estabelecem um diálogo permanente acerca da condução dos negócios públicos. Assim, à organização dicotômica clássica “público-privado”, agrega-se um novo e importante elemento: a esfera pública não estatal.[destacamos].²¹

Suprir-se-ia, assim, a aproximação perseguida ao idealizar-se o Estado descentralizado, a qual, como vimos, foi frustrada pela deturpação eleitoreira que culmina na falta de responsividade. O velho modelo de relacionamento Estado-sociedade está fadado, pelo descolamento entre atores estatais e sociais, à subdemocratização das políticas públicas, carentes que são de responsividade.

¹⁹ CLÈVE, Clèmerson Merlin. O cidadão, a administração pública e a nova Constituição. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, p. 81-98, abr.-jun. 1990. P. 83.

²⁰ HANICOTE, Robert. *Devoirs de l'homme et constitutions: contribution à une théorie générale du devoir*. Paris: L'Harmattan, 2007. P. 99.

²¹ BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo*. São Paulo: Saraiva, 2009. P. 61-62.

Surge desse modo uma esfera pública em que o Estado e a sociedade civil debatem assuntos e realizam atividades públicas²², caracterizada pelo aumento quantitativo e qualitativo das colaborações entre a administração pública e organizações privadas, num fenômeno tido como “publicização da sociedade”²³ ou “privatização do Estado”²⁴. Trata-se de um novo modelo de atuação governamental: o Estado relacional, na dicção de Mendoza e Vernis, tido como aquele que adota como papel a articulação de relações de colaboração e corresponsabilidade entre atores públicos e privados, num processo de fortalecimento institucional e gerencial da administração pública, gerado por uma nova postura estatal.²⁵ Neste contexto, a participação social caracteriza-se pela intervenção individual ou coletiva dos cidadãos na gestão da administração pública, trazendo reflexos no conteúdo das decisões exaradas, no conceito de Justino de Oliveira.²⁶

O estudo dos instrumentos participativos no caso brasileiro²⁷ – em especial daqueles pelos quais a Constituição Federal de 1988 demonstrou considerável predileção: os conselhos de políticas públicas e as conferências setoriais²⁸ – nos leva a concluir que o campo preferencial da participação é o planejamento da atuação estatal, em que o cidadão participa

²² VILLORIA MENDIETA, Manuel. *La modernización de la administración como instrumento al servicio de la democracia*. Madrid: Inap, 1996. P. 94.

No mesmo sentido:

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: DAGNINO, Evelina (org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002. P. 279 e ss.

²³ BRESSER-PEREIRA, *apud* MENDOZA, Xavier; VERNIS, Alfred. El Estado relacional y la transformación de las administraciones públicas. In: LONGO, Francisco; YSA, Tamyko (eds.). *Los escenarios de la gestión pública del siglo XXI*. Barcelona: Bellaterra, 2008. P. 50.

²⁴ SAVAS, *apud* MENDOZA, Xavier; VERNIS, Alfred. El Estado relacional y la transformación de las administraciones públicas. In: LONGO, Francisco; YSA, Tamyko (eds.). *Los escenarios de la gestión pública del siglo XXI*. Barcelona: Bellaterra, 2008. P. 50.

²⁵ MENDOZA, Xavier; VERNIS, Alfred. El Estado relacional y la transformación de las administraciones públicas. In: LONGO, Francisco; YSA, Tamyko (eds.). *Los escenarios de la gestión pública del siglo XXI*. Barcelona: Bellaterra, 2008. P. 37.

²⁶ OLIVEIRA, Gustavo Justino de. Participação administrativa. In: *Direito administrativo: estudos em homenagem a Diogo de Figueiredo Moreira Neto*. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2006. P. 416.

²⁷ Não se propõe aqui a análise exaustiva dos espaços de participação social. Como bem retrata a visão de Habermas sobre a impossibilidade de normatização da influência da sociedade civil sobre as políticas públicas sem ferir os princípios do Estado de direito (HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia: entre facticidade e validade*. V. II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. P. 88/90-91), temos que o conteúdo material da participação não é adstrito a princípios previamente justificados e, assim, é virtualmente impossível delimitar ou enumerar todas as hipóteses de participação social na administração.

Caso fosse essa tarefa intentada, no momento de sua conclusão surgiriam outros instrumentos, que demandariam nova delimitação, e assim sucessivamente – ao menos no cenário atual.

²⁸ MORONI, José Antônio. O direito à participação no governo Lula. In: AVRITZER, Leonardo (org.). *Experiências nacionais de participação social*. São Paulo: Cortez, 2009. P. 108/113.

do processo de elaboração da decisão administrativa.²⁹ Assim, tem-se que os momentos mais adequados para a participação são (i.) o instrutório, em que se coletam as informações necessárias para a decisão administrativa, e (ii.) o decisório, onde a mesma é formulada, pois a participação relegada ao momento executório corre o sério risco de tornar-se cooptativa, servindo tão somente à justificação pseudodemocrática de posicionamentos previamente arquitetados pela Administração.³⁰ Revela-se aí uma primeira circunstância de determinismo da postura do gestor público sobre o sucesso da participação.

A participação social não deve ser vista, no entanto, como portadora exclusiva da chama da responsividade. A relação ideal entre democracia representativa e democracia participativa é a complementaridade³¹ e, no controle social da atuação estatal, o projeto político aprovado nas urnas é limite à deliberação participativa, à qual caberia o papel de “definir a intensidade” das políticas públicas programadas.³² Assim, a decisão final acerca da matéria deliberada na esfera pública é do fórum oficial, dos meios de democracia representativa.³³

Este ponto ótimo do relacionamento representação-participação faz com que, no caso brasileiro³⁴, os espaços participativos preferenciais sejam consideravelmente integrados à

²⁹ ANTUNES, *apud* OLIVEIRA, Gustavo Justino de. Participação administrativa. In: *Direito administrativo: estudos em homenagem a Diogo de Figueiredo Moreira Neto*. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2006. P. 17.

³⁰ MACHADO, João Baptista. *Participação e descentralização: Democratização e neutralidade na Constituição de 76*. Coimbra: Almedina, 1982. P. 38/41-42.

³¹ SANTOS, Boaventura de Sousa. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2002. P. 73-75.

Cabe aqui expor o confronto que Norberto Bobbio exercita entre o Estado total e o cidadão total, que seriam duas faces do totalitarismo, uma do ponto de vista do povo, a outra do príncipe. Assim, qualquer solução que optasse exclusivamente pela representação ou pela participação acabaria por render-se totalitarista (BOBBIO, Norberto. *Il futuro dela democrazia*. Turim: Giulio Einaudi Editore S.P.A., 1984. P. 55.).

³² TATAGIBA, Luciana; TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves. Democracia representativa y participativa: ¿complementariedad o combinación subordinada? Reflexiones acerca de las instituciones participativas y la gestión pública em la ciudad de São Paulo (2000-2004). In: CLAD; ESPANHA. *Contraloría y participación social em la gestión pública*. Venezuela: CLAD, 2007. P. 51.

³³ HABERMAS, *apud* SOUZA NETO, Cláudio Pereira. *Teoria constitucional e democracia deliberativa*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006. P. 149.

³⁴ Cabe destacar que o cenário espanhol é oposto ao brasileiro, sendo que naquele país observa-se a proeminência de manifestações participativas não institucionalizadas, seja interna, seja externamente ao Estado (FRANCÉS GARCÍA, Francisco José; GANUZA FERNÁNDEZ, Ernesto. Rethinking the sources of participation: a case study of Spain. *European Sociological Review*, Oxford, n. 24, p. 479-493, 2008. P. 486.).

Já o caso francês, como sói decorrer de seu modelo de forte estatização, conta com uma espécie de autarquia ou agência pública especializada na participação social, a *Commission Nationale du Débat Public* (ZÉMOR, Pierre. *Pour un meilleur débat public*. Paris: Presses de Sciences, 2003. P. 43-69).

O cenário italiano conta por sua vez com considerável peculiaridade, uma vez que a Constituição daquele país prevê a participação social como direito subjetivo individual fundamental (ALLEGRETTI, Umberto. Basi

estrutura estatal. Neste âmbito, a Constituição de 1988 combinou a participação e a representação no exercício do poder, gerando assim espaços públicos, como conselhos e conferências, em que se permite ouvir a maioria e contemplar a minoria, trazendo experimentação e inovação ao governo³⁵ e, conseqüentemente, responsividade à atuação estatal.³⁶

Assim, os instrumentos participativos, ao discutir e influenciar o conteúdo das políticas públicas – seja consultiva, seja deliberativamente –, permitem a aproximação sem intermediários entre a sociedade e os atores do poder, expressando mudança na própria natureza da democracia representativa.³⁷ Essa aproximação atende aos objetivos da descentralização e, por representar influência concreta da esfera participativa no conteúdo da atuação estatal, homologa a sua responsividade, resgatando-lhe a democracia substantiva.

3 A POSTURA DO GESTOR PÚBLICO NO FOMENTO À PARTICIPAÇÃO POPULAR

Como desenvolvido até este ponto, no Estado contemporâneo, só podemos concluir pela democraticidade da atuação estatal quando seu conteúdo guardar estreita relação de responsividade com os anseios populares. Esta responsividade é fruto da aproximação entre Estado e sociedade e, no cenário brasileiro de formulação de políticas públicas, a simples descentralização e desconcentração administrativas, sem a abertura para a vocalização deliberativa da vontade popular, já não cumprem o papel de caminho de proximidade entre os gestores e suas bases de legitimação. É nesse cenário que a participação social na administração pública revela-se como instrumento de aproximação entre sociedade e Estado,

giuridiche della democrazia partecipativa in Italia: alcuni orientamenti. *Democrazia e diritto*, Roma, n. 3, p. 151-166, 2006. P. 154).

³⁵ FERRAREZI, Elisabete; OLIVEIRA, Mariana S. de Carvalho. *Conferências Nacionais de Saúde e processos participativos na Administração pública federal brasileira* (Série Casoteca ENAP). Brasília: ENAP, 2010. P. 3.

No mesmo sentido:

CLÈVE, Clèmerson Merlin. O cidadão, a administração pública e a nova Constituição. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, p. 81-98, abr.-jun. 1990. P. 82.

³⁶ CUNHA, Eleonora Schettini M.; PINHEIRO, Marcia Maria Biondi. Conselhos nacionais: condicionantes políticos e efetividade social. In: AVRITZER, Leonardo (org.). *Experiências nacionais de participação social*. São Paulo: Cortez, 2009. P. 146.

³⁷ BRASIL. *Conferências nacionais, participação social e processo legislativo* (Série Pensando o Direito). Brasília: Ministério da Justiça, 2010. P. 14-17/19/35-52.

conferindo responsividade às políticas públicas e legitimidade material à atuação estatal. Resgata-se, assim, a democracia substantiva do Estado contemporâneo.

Esse cenário democrático ideal não se concretiza, no entanto, se a postura do gestor público não for direcionada ao fomento da efetiva participação social. Seja no caso de postar-se o gestor refratário à participação, ou mesmo quando aquele a promove, mas de forma cooptativa – constituindo mero “espetáculo de participação” com vistas à afirmação de decisões pré-constituídas –, o potencial de responsividade da participação é anulado, ferindo de morte o conteúdo democrático da atuação estatal³⁸.

Trata-se de questão complexa já que, no panorama de presidencialismo de coalizão em um Estado hipertrófico como o brasileiro, a intenção democrática deve permear a atuação de inúmeros gestores, em diversas esferas e instituições. Nesse particular, observamos no Brasil tensões *intra* e *extraestatais* de transparência e obscuridade, de abertura e aut centrismo,³⁹ o que faz com que a postura individual e particular do gestor possa não ser suficiente à implementação democrática da participação, mostrando-se premente atingirmos um estado de cultura democrática, de referencial de postura estatal.

Assim, num cenário de considerável estabilidade política – cogitando, portanto, transformações democráticas não-revolucionárias⁴⁰ –, a mudança de postura do gestor público

³⁸ Neste cenário, faz-se importante a apreciação da jurisprudência dos Tribunais Superiores, que ora sustentam a substancialidade dos instrumentos participativos, ora vislumbra na participação mera formalidade. Essas decisões, pela sua cogência, acabam por influenciar profundamente a postura dos gestores públicos em relação à participação.

No sentido garantista:

SUPREMO Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.747. Rel. Min. Sepúlveda Pertence. *Diário de Justiça da União*, Brasília, p. 87, 28 jun. 2002.

SUPREMO Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 24.184/DF. Rel. Min. Ellen Gracie. *Diário de Justiça da União*, Brasília, p. 22, 13 ago. 2003.

SUPERIOR Tribunal de Justiça. Mandado de Segurança nº 14.449/DF. Rel. Min. Hamilton Carvalhido. *Diário de Justiça Eletrônico*, Brasília, 23 jun. 2010.

Pelo caráter formal da participação:

SUPERIOR Tribunal de Justiça. Recurso Ordinário em Mandado de Segurança nº 20.281/MT. Rel. Min. José Delgado. *Diário de Justiça da União*, Brasília, p. 485, 29 jun. 2007.

SUPREMO Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 25.347/DF. Rel. Min. Ayres Britto. *Diário de Justiça Eletrônico*, Brasília, 19 mar. 2010.

³⁹ SANTOS, Luiz Alberto dos. Desafios da Governança regulatória no Brasil. In: RAMALHO, Pedro Ivo Sebba (org.). *Regulação e Agências Reguladoras: Governança e Análise de Impacto Regulatório*. Brasília: ANVISA, 2009. p. 177-178.

⁴⁰ Cogitamos, assim, do meio menos traumático de concretização democrática pelo fomento da participação social pelo próprio gestor, democraticamente constituído. Cabe destacar, no entanto, que ainda que as transições democráticas sejam geradas no seio de revoluções populares, a intenção democrática de seu líder é sempre um fator de sucesso da democracia, com vistas a não transformar sua liderança revolucionária em germen ditatorial

apresenta-se como solução indissociável à concretização dos instrumentos participativos como meios de proximidade aptos a conferir a tão desejada responsividade às políticas públicas, democratizando assim o agir dos detentores do poder.

Para melhor compreender o papel da intenção democrática do gestor no sucesso das práticas participativas, cabe inicialmente delinear o atual cenário de frustrações na participação, marcado pela postura cooptativa dos gestores. Passamos então à demarcação da importância da postura do agente público para a garantia da participação como instrumento de responsividade estatal para, por fim, intentar uma aproximação inicial aos meios pelos quais se poderia efetivamente transformar a postura dos gestores públicos no Brasil, imprimindo-se assim a intenção democrática à administração pública pátria.

3.1 Frustrações e Inconsistências nos Espaços Participativos

As práticas participativas são dotadas de um imenso potencial democratizante da atuação estatal, dotando a sociedade de instrumentos para imprimir às políticas públicas a responsividade a seus anseios. No entanto, de nada serve a potencialidade não concretizada; assim, exsurge premente a discussão em torno das frustrações e inconsistências da participação social na administração pública, para discutir da mesma a concretude.

Em sua imensa maioria, os fracassos experimentados nos espaços participativos decorrem de uma postura equivocada dos gestores públicos envolvidos em tais práticas, postura esta que varia desde a resistência à abertura participativa até o exercício cooptativo da mesma, utilizando-se dos espaços participativos para a afirmação simulada de decisões pré-definidas, ou ainda para angariar a simpatia popular sob uma máscara de governo democrático.

Sondando as origens desse cenário, vemos que o processo de redemocratização nacional foi permeado por expectativas participativas que, no entanto, permanecem ao menos em parte frustradas.⁴¹ Vemos, por exemplo, que os conselhos são, em sua maioria, marcados pelo caráter meramente consultivo, espaços nos quais o governo busca a interlocução, e não a

(INTERNATIONAL Crisis Group - ICG. *Angola's Choice: Reform or Regress*. ICG Africa Report nº 61. Luanda/Bruxelas: ICG, 2003. P. 8-9.)

⁴¹ MORONI, José Antônio. O direito à participação no governo Lula. In: AVRITZER, Leonardo (org.). *Experiências nacionais de participação social*. São Paulo: Cortez, 2009. P. 108/111.

deliberação concreta.⁴² A postura do gestor pode ainda frustrar o resultado das conferências, marcada pelos perigos do “excesso de democracia” que, pela fragmentariedade e falta de objetividade que se observam no resultado de diversas conferências, pode enfraquecer o seu resultado prático e facilitar a sua cooptação pelo gestor público.⁴³

Revela-se assim a faceta cooptativa da participação, transformada em espetáculo utilizado como mecanismo de governabilidade,⁴⁴ como ocorrido no desastroso caso da participação social no Plano Plurianual da União de 2003.

Naquela oportunidade, o Governo Federal, frente às expectativas participativas ocasionadas pela eleição do governo petista em 2002, adotou procedimento orçamentário participativo para a composição do PPA 2003. No entanto, a participação limitou-se à fase preliminar, cujo produto sequer foi debatido na tramitação legislativa.⁴⁵ No PPA 2007 (imediatamente posterior), a participação não foi sequer cogitada, causando grandes frustrações à população participante e seus representantes.

A experiência é ainda mais traumática no orçamento participativo de São Paulo na gestão Marta Suplicy (2000-2004), com o extenso descumprimento do orçamento participativo, gerando descrédito total da prática. O orçamento participativo reduziu-se a espaço de cooptação e de legitimação de decisões pré-adotadas pelo governo, causando profundas frustrações⁴⁶, que ainda hoje dificultam a consolidação de novos instrumentos participativos. Em muitos casos locais, como em Porto Alegre, o orçamento participativo leva ao esvaziamento do legislativo, pelo

⁴² CUNHA, Eleonora Schettini M.; PINHEIRO, Marcia Maria Biondi. Conselhos nacionais: condicionantes políticos e efetividade social. In: AVRITZER, Leonardo (org.). *Experiências nacionais de participação social*. São Paulo: Cortez, 2009. P. 153-154.

E também:

COELHO, Vera Schattan P.; VERÍSSIMO, José. Considerações sobre o processo de escolha dos representantes da sociedade civil nos conselhos de saúde em São Paulo. In: AVRITZER, Leonardo (org.). *A participação em São Paulo*. São Paulo: UNESP, 2004. P. 106.

⁴³ FERRAREZI, Elisabete; OLIVEIRA, Mariana S. de Carvalho. *Conferências Nacionais de Saúde e processos participativos na Administração pública federal brasileira* (Série Casoteca ENAP). Brasília: ENAP, 2010. P. 11-17.

⁴⁴ MORONI, José Antônio. O direito à participação no governo Lula. In: AVRITZER, Leonardo (org.). *Experiências nacionais de participação social*. São Paulo: Cortez, 2009. P. 127-129/134.

E ainda:

IPEA. Participação popular: a construção da democracia participativa. *Desenvolvimento*, Brasília, a. 8, n. 65, 2011. P. 23/31.

⁴⁵ MORONI, José Antônio. O direito à participação no governo Lula. In: AVRITZER, Leonardo (org.). *Experiências nacionais de participação social*. São Paulo: Cortez, 2009. P. 129-133.

⁴⁶ TATAGIBA, Luciana; TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves. Democracia representativa y participativa: ¿complementariedad o combinación subordinada? Reflexiones acerca de las instituciones participativas y la gestión pública em la ciudad de São Paulo (2000-2004). In: CLAD; ESPANHA. *Contraloría y participación social em la gestión pública*. Venezuela: CLAD, 2007. P. 38-44.

receio dos vereadores em contrariar o seu resultado,⁴⁷ o que pode revelar uma postura do executivo tendente a substituir a representação pela participação, buscando o seu controle.

O cenário brasileiro é dos mais propícios, no panorama internacional, ao fomento da participação social na administração pública. No entanto, caso não se concretize a efetiva intenção democrática na postura dos gestores públicos, dificilmente os frutos da participação trarão reflexos de responsividade ao Estado.

3.2 A Intenção Democrática como Fator de Sucesso da Participação

Como já abordado anteriormente, a relação ótima entre democracia representativa e democracia deliberativa é a complementaridade; disso decorre a imensa importância da liderança para a consolidação democrática já que, como bem sustenta Norberto Bobbio, essa é marcada pelo consenso da maioria com o dissenso de uma minoria.⁴⁸ Trata-se, portanto, do consenso real, e não fictício, cuja apuração depende profundamente da liderança exercida pelos representantes políticos no sentido de extrair as intenções advindas do pluralismo,⁴⁹ para a responsividade.

O exercício do poder em um Estado democrático por um gestor sem intenção democrática nos leva ao “paradoxo democrático” descrito por Manuel Gonçalves Ferreira Filho, em que “a Democracia está em toda parte, a Democracia não existe em parte alguma”.⁵⁰ É dizer, apesar de profundamente permeado pelo ideal democrático, em nosso Estado, o povo não se governa, mas simplesmente é governado. Isso nos leva a questionar a “intenção democrática dos democratas”.⁵¹

Assim, a superação do “paradoxo democrático” está ligada axialmente às intenções democráticas do representante político:

⁴⁷ SANTOS, Boaventura de Sousa. Orçamento participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2002. P. 511.

⁴⁸ BOBBIO, Norberto. *Il futuro della democrazia*. Turim: Giulio Einaudi Editore S.P.A., 1984. P. 73-76.

⁴⁹ Não falamos aqui de função paternal da autoridade, na definição de Yves Simon, que impende à incapacidade ou deficiência dos cidadãos. Pelo contrário, busca-se delimitar a atuação do gestor de acordo com a autonomia do corpo social. (SIMON, Yves. *Philosophie de le gouvernement démocratique*. (Filosofia do governo democrático / trad. Edgard Godói de Mata-Machado). Rio de Janeiro: Agir, 1955. P. 15-55.)

⁵⁰ FERREIRA FILHO, Manuel Gonçalves. *A democracia possível*. São Paulo: Saraiva, 1979. P. 1-5.

⁵¹ KEANE, John. *Democracy: the rule of nobody?* Berlim: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, 2004. P. 8-10.

A realização da democracia possível, no grau máximo possível, exige que as instituições políticas caiam sob a direção de uma elite de origem democrática, selecionada de baixo para cima, movida pelo interesse comum.⁵²

Num sistema de separação de poderes, a questão da intenção democrática ganha corpo na medida em que, enquanto no parlamento a representação democrática é mais direta e a postura individual do representante é menos relevante, no executivo, apesar de sua vinculação aos lindes da legislação, a intenção do gestor pode cercear a democraticidade da atuação estatal pela sua relevância no exercício pessoal do poder. Isto explica Kelsen:

Não se deve crer, como poderia parecer à primeira vista, que a democracia da execução seja apenas a consequência da democracia da legislação e que a idéia democrática seja tanto mais satisfeita quanto maior é a abrangência do processo da execução pela forma democrática da formação da vontade.⁵³

O funcionamento satisfatório da administração democrática seria, assim, condicionado à existência de um amplo poder discricionário, mas essa discricionariedade faz com que o conteúdo democrático da atuação estatal esteja mais amplamente sujeito à intenção do gestor público.

A intenção democrática pode ser delimitada, nesse cenário, como a postura do indivíduo que, fazendo parte de um sistema deliberativo posto, aceite o resultado da deliberação como vocalização do interesse público, disponibilize-se a adotar este resultado como sua vontade própria – seja ele correspondente ou não à sua vontade inicial – e comprometa-se a agir de acordo com esta visão deliberativa do interesse público, de acordo com a “vontade coletiva”, num movimento de responsividade mútua.⁵⁴

Tratar-se-ia, portanto, do comprometimento do gestor público com o princípio da soberania popular, influenciado pelas ideias e sentimentos democráticos, tal como apreciado por Tocqueville.⁵⁵ Ocorre que, no cenário contemporâneo, a previsão e vigência de princípios⁵⁶ já não é suficiente a distinguir a discricionariedade do arbítrio⁵⁷, e a

⁵² FERREIRA FILHO, Manuel Gonçalves. *A democracia possível*. São Paulo: Saraiva, 1979. P. 79.

⁵³ KELSEN, Hans. *A democracia*. São Paulo: Martins Fontes, 2000. P. 80.

Quanto às raízes históricas desse fenômeno:

MANFRO, Lorenzo. *I reati di falso tra staturaria Veronese e diritto comune*. 1997. Tese (Doutorado em Direito - orient. Prof. Giorgio Zordan) - Facoltà di Giurisprudenza, Università degli Studi di Padova, Padua. 1997.

⁵⁴ RICHARDSON, Henry S. Democratic intentions. In: BOHMAN, James; REHG, William (eds.). *Deliberative democracy: essays on reason and politics*. Cambridge: MIT, 1997. P. 349-382.

⁵⁵ TOCQUEVILLE, Alexis de. *Democracy in America*. Nova Iorque: Vintage Books, 1945. V. I, p. 57-60; V. II, p. 303 ss.

⁵⁶ VALLE, Vanice Regina Lírio do. Controle social: promovendo a aproximação entre administração pública e a cidadania. In: BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Prêmio Serzedello Corrêa 2001: monografias vencedoras: perspectivas para o controle social e a transparência da administração pública*. Brasília: TCU, 2002. P. 80-81.

democraticidade da atuação estatal acaba por depender profundamente da intenção democrática do gestor público.⁵⁸

O caso brasileiro é contemplado por um “paradoxo democrático” particular, em que o país, apesar de assumir posição pioneira na vanguarda do desenvolvimento mundial de práticas democráticas, vê crescer vertiginosamente a sensação de *déficit* democrático entre os cidadãos, especialmente pela falta de responsividade da atuação estatal⁵⁹ – tema abordado no tópico anterior. Isso nos leva a concluir que, tendo em vista a responsividade pela participação advir da internalização do resultado do processo participativo pela administração pública, a efetividade da participação guarda dependência umbilical com a intenção democrática do gestor estatal.

Nesse particular, a partir dos anos 1990 testemunhamos o crescimento exponencial dos instrumentos participativos no Brasil, o que faz revelar a gradual adoção de postura relacional pelos gestores, numa efetiva transformação do exercício da função pública.⁶⁰ Dizemos “gradual” pois a consolidação dos espaços participativos foi em grande medida modulada pela postura dos gestores em relação aos mesmos, como observa-se, por exemplo, na trajetória dos conselhos e conferências nacionais.⁶¹

Assim, a postura governamental segue um movimento de transição entre a resistência e o fomento à participação por tais espaços, culminando na profusão de conselhos e conferências no Governo Lula.⁶² No entanto, a importância da intenção democrática do gestor

⁵⁷ Função dos princípios de Direito administrativo definida em GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo; FERNANDES, Tomas-Ramón. *Curso de derecho administrativo*. Madri: Civitas, 2000.

⁵⁸ Este cenário leva, por exemplo, ao uso de testes de avaliação de intenções democráticas de candidatos nos processos eleitorais de alguns governos locais, como no caso da redemocratização senegalesa (EASTON, Peter. *Sénégal: Fonctionnement de la démocratie à la base. Notes CA*, Paris, Banque Mondiale, n. 16, p. 3, jan. 2000.)

⁵⁹ HOLSTOM, James. Dangerous spaces of citizenship: Gang talk, rights talk, and rule of law in Brazil. In: PRINCETON University. *Insurgent Citizenship: disjunctions of democracy and modernity in Brazil*. Princeton: Princeton University Press, 2008. *Passim*.

⁶⁰ FERRAREZI, Elisabete; OLIVEIRA, Mariana S. de Carvalho. *Conferências Nacionais de Saúde e processos participativos na Administração pública federal brasileira* (Série Casoteca ENAP). Brasília: ENAP, 2010. P. 4.

E ainda:

MENDOZA, Xavier; VERNIS, Alfred. El Estado relacional y la transformación de las administraciones públicas. In: LONGO, Francisco; YSA, Tamyko (eds.). *Los escenarios de la gestión pública del siglo XXI*. Barcelona: Bellaterra, 2008. P. 37.

⁶¹ CUNHA, Eleonora Schettini M.; PINHEIRO, Marcia Maria Biondi. Conselhos nacionais: condicionantes políticos e efetividade social. In: AVRITZER, Leonardo (org.). *Experiências nacionais de participação social*. São Paulo: Cortez, 2009. P. 147-153

⁶² BRASIL. *Conferências nacionais, participação social e processo legislativo* (Série Pensando o Direito). Brasília: Ministério da Justiça, 2010. P. 36-40

público para o sucesso dos espaços participativos não é adstrita à sua criação já que, como abordado *ante*, muitas vezes esse momento é marcado pela intenção cooptativa.

A manutenção e operação efetivas de espaços participativos envolve assim um complexo de meios informativos, organizativos e técnicos,⁶³ o que depende da criação da estrutura legal, política e institucional necessárias à sua realização.⁶⁴ Assim,

[...] na questão da transparência e da participação da sociedade, estes elementos se tornam cada vez mais centrais e requerem postura muito nítida no sentido de se abrir espaços a essa participação e de se estabelecer instrumentos institucionais que a viabilizem.⁶⁵

Esta postura proativa da administração em relação aos instrumentos participativos pode ser sintetizada num conceito de “abertura sincera” do gestor público à participação social. Abertura, porque a administração deve tanto permitir o acesso dos cidadãos à informação pública, quanto deve buscar o diálogo com a sociedade; sincera, pois esse relacionamento há de ser pautado pela verdadeira intenção democrática de conferir responsividade à atuação estatal, abandonando as práticas cooptativas.

Podemos concluir, portanto, que o sucesso das práticas participativas – que é mensurado pelo seu potencial em conferir responsividade às políticas públicas – depende profundamente da postura do gestor estatal pela “ética da responsabilidade partilhada”, buscando o verdadeiro empoderamento da sociedade pela participação social e, assim, atingindo a legitimidade material e a democracia substantiva.⁶⁶

⁶³ ALLEGRETTI, Umberto. Basi giuridiche della democrazia partecipativa in Italia: alcuni orientamenti. *Democrazia e diritto*, Roma, n. 3, p. 151-166, 2006. P. 159.

⁶⁴ OCDE. *Citizens as partners: OECD handbook on information, consultation and public participation in policy-making*. Paris: OCDE, 2001. P. 27-43.

Ver também:

GOMES, Maria Teresa Salis. Comunicação pública para uma democracia participada. In: GOMES, Maria Teresa Salis (coord.). *A face oculta da governança: cidadania, Administração pública e sociedade*. Coimbra: INA, 2003. P. 206-210.

⁶⁵ SANTOS, Luiz Alberto dos. Desafios da Governança regulatória no Brasil. In: RAMALHO, Pedro Ivo Sebba (org.). *Regulação e Agências Reguladoras: Governança e Análise de Impacto Regulatório*. Brasília: ANVISA, 2009. p. 177-178.

⁶⁶ GOMES, Maria Teresa Salis. Comunicação pública para uma democracia participada. In: GOMES, Maria Teresa Salis (coord.). *A face oculta da governança: cidadania, Administração pública e sociedade*. Coimbra: INA, 2003. P. 192-193.

No mesmo sentido:

LONGO, Francisco. Introducción. Los directivos públicos ante los retos de la gobernanza contemporánea. In: LONGO, Francisco; YSA, Tamyko (eds.). *Los escenarios de la gestión pública del siglo XXI*. Barcelona: Bellaterra, 2008. P. 21.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. O cidadão, a administração pública e a nova Constituição. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, p. 81-98, abr.-jun. 1990. P.93-94.

3.3 Transformação da Postura Administrativa

O caminho traçado para alcançar a legitimidade material da atuação estatal, que passa pela responsividade como resultado da aproximação participativa entre Estado e sociedade, nos tem revelado a essencialidade da postura do gestor público – qualificada pela intenção democrática – para a consecução da democracia substantiva. Assim, o sucesso da participação social depende da abertura sincera da gestão aos espaços participativos, fomentando-os e absorvendo o seu resultado como condicionante de suas ações.

Ocorre que, como representantes do povo, os gestores públicos vêm do seio da própria sociedade, fazendo parte dela. Assim, imprimir a intenção democrática ao gestor público depende da percepção da democracia pelo mesmo na qualidade de cidadão. Por via de consequência, faz-se imprescindível superar a falta de democracia da própria sociedade em que ele se insere, onde se deveria originar a intenção democrática do representante político, pois

[...] a esfera política está contida em uma esfera mais ampla, que é a sociedade como um todo, que, por sua vez, condiciona e determina a decisão política. Portanto, há de se reconhecer que embora em íntima conexão, uma é a esfera política e sua democratização, outra coisa é a democratização da sociedade civil.⁶⁷

A mudança de posturas depende assim da fixação de um referencial, de um *totem* externo, já que, no âmbito comportamental, não podemos deixar a contenção das ações do gestor público tão somente ao equilíbrio entre sua própria racionalidade, afetividade e instintividade.⁶⁸ Neste sentido, como Loëwenstein sustenta,

[...] siendo la naturaleza humana como es, no cabe esperar que el detentador o los detentadores del poder sean capaces, por autolimitación voluntaria, de liberar a los destinatarios del poder y a sí mismos del trágico abuso del poder. Instituciones para controlar el poder no nacen ni operan por sí solas, sino que deberían ser creadas ordenadamente e incorporadas conscientemente en el proceso del poder.⁶⁹

GAROT, Marie José. De la Administración electrónica a una democracia digital. *Revista Direito GV*, v. 2, n. 1, p. 89-110, jan./jun. 2006. P. 102-106.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: DAGNINO, Evelina (org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002. P. 287.

⁶⁷ FERRARI, Regina Nery. Desenvolvimento da democracia como resultado da participação. In: GARCIA, Maria. *Democracia, hoje: Um modelo político para o Brasil*. São Paulo: IBDC, 1997. P. 253.

⁶⁸ NARANJO, Claudio. *Cambiar la Educación para Cambiar el Mundo*. Barcelona: La Llave, 2007. P. 65.

⁶⁹ LOEWENSTEIN, Karl. *Teoria de la Constitución*. Barcelona: Ariel, 1965. P. 149.

Como resta evidente da análise até aqui empreendida, apesar da ampla previsão no ordenamento jurídico pátrio de normas e princípios atinentes a garantir a responsividade estatal pela participação, estes lindes são insuficientes à concretização democrática do ideal traçado na Carta de 1988. Pode-se inferir, assim, que se trata de questão de fundo cultural, cuja solução ainda recebe formulações incipientes.

Para esse câmbio cultural, não basta a incorporação de técnicas e a adaptação de instrumentos; o desafio constitui-se em modificar os próprios hábitos e rotinas da administração, bem como os sistemas de convicção e valores que vêm do próprio modelo de seleção de agentes públicos. Assim, a mudança deve ser prioridade política para o gestor, evitando que as resistências internas e a falta de consolidação de mudanças – fruto da brevidade do ciclo político-eleitoral – levem à “perda da memória” da evolução administrativa.⁷⁰

A literatura sugere o que seriam soluções para a mudança de postura da gestão pública. Por um lado, visando à formação de uma cultura administrativa de fomento à participação, o comprometimento, a liderança e a capacitação do agente público são essenciais para o sucesso das práticas participativas, obtendo-se por meio delas a responsividade das políticas públicas.⁷¹ Essa mudança de postura do Estado, com vistas à partilha efetiva do poder, dirige o foco para o gestor público como agente multiplicador interno à organização estatal, visando gerar o comprometimento geral da administração com a intenção democrática.⁷²

Por sua vez, o incentivo à participação interna à administração contribui para a evolução das práticas participativas, para a criação de um clima de confiança e para a dignificação da

⁷⁰ LONGO, Francisco. Introducción. Los directivos públicos ante los retos de la gobernanza contemporánea. In: LONGO, Francisco; YSA, Tamyko (eds.). *Los escenarios de la gestión pública del siglo XXI*. Barcelona: Bellaterra, 2008. P. 21-22.

⁷¹ OCDE. *Citizens as partners: OECD handbook on information, consultation and public participation in policy-making*. Paris: OCDE, 2001. P. 21/22.

E ainda:

BOBBIO, Luigi. Dilemmi della democrazia partecipativa. *Democrazia e Diritto*, Roma, fasc. 4, p. 9-26, 2006. P. 13.

⁷² GOMES, Maria Teresa Salis. Comunicação pública para uma democracia participada. In: GOMES, Maria Teresa Salis (coord.). *A face oculta da governança: cidadania, Administração pública e sociedade*. Coimbra: INA, 2003. P. 194/195.

Ver também:

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: DAGNINO, Evelina (org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002. P. 282.

função pública e de seu detentor,⁷³ incentivando que estes atores assumam o papel de agente mediador. Assim, a desejada evolução da administração aberta à administração participada e inclusiva passaria pela política de comunicação interna como estágio de preparação.⁷⁴

À evidência, soluções de transformação da cultura administrativa para a instituição da intenção democrática na postura dos gestores baseadas na formação e capacitação de agentes públicos, bem como na formação da consciência democrática pela participação interna, ainda são embrionárias. A transformação cultural passa por uma revolução mais profunda, quiçá baseada na própria reinterpretação dos princípios da administração pública.

Atingimos aqui, portanto, um ponto de partida para a formulação de soluções efetivas para a transformação da postura dos gestores com vistas ao fomento da participação social, posição da qual, espera-se, possamos ver surgir um novo paradigma para a atuação estatal.

4 CONCLUSÕES

No sistema de valores do Estado democrático de Direito, o exercício do poder só pode ser tomado por materialmente legítimo na medida em que a atuação estatal seja democrática substancialmente. A democraticidade da gestão pública é apurada, portanto, com base na responsividade de suas ações aos anseios da sociedade, conferindo assim autonomia ao corpo social. Com vistas a apreender o interesse social para a responsividade, faz-se necessária a aproximação entre Estado e sociedade, num movimento de descentralização administrativa. No entanto, ao menos no cenário brasileiro, os agentes políticos acabam por deturpar essa proximidade adotando uma postura eleitoreira, utilizando-se dos recursos públicos para angariar votos e afastando-se, assim, da responsividade que os faria materialmente legítimos.

Frente a este panorama, a participação social na administração pública surge como instrumento de resgate da proximidade Estado-sociedade, atuando assim como novo caminho

⁷³ KLIKSBERG, Bernardo. Como por em prática a participação? algumas questões estratégicas. *In*: FUNDAÇÃO Luis Eduardo Magalhães. *Gestão pública e participação*. Salvador: FLEM, 2005. P. 82-85.

No mesmo sentido:

OCDE. *Citizens as partners: OECD handbook on information, consultation and public participation in policy-making*. Paris: OCDE, 2001. P. 15.

⁷⁴ GOMES, Maria Teresa Salis. Comunicação pública para uma democracia participada. *In*: GOMES, Maria Teresa Salis (coord.). *A face oculta da governança: cidadania, Administração pública e sociedade*. Coimbra: INA, 2003. P. 199.

de responsividade da atuação estatal e restabelecendo a democracia substantiva. O sucesso dessa empreitada, no entanto, é condicionado à postura do gestor estatal em relação à participação, pois somente a instituição de canais de mão dupla para o diálogo entre os cidadãos e os representantes – visando captar os anseios sociais para imprimi-los às políticas públicas – constitui “abertura sincera” aos espaços participativos.

A importância da intenção democrática do gestor público para a efetividade da participação vem do seu protagonismo na determinação dos rumos do Estado, o que se confirma tendo em vista o fato de a imensa maioria dos instrumentos participativos institucionalizados e vinculantes vir da atuação voluntária do gestor, a exemplo da Lei brasileira de informação pública⁷⁵ e sua regulamentação, a realização da Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social, bem como a constituição da *Commission Nationale du Débat Public*, na França, e a Lei Regional sobre a Participação da Toscana, na Itália.

Por outro lado, a essencialidade da postura estatal para o sucesso da participação pode ser vislumbrada pela análise das inúmeras frustrações que posturas equivocadas da administração causaram aos espaços participativos. Revela-se assim que o arcabouço jurídico vigente é insuficiente à garantia de postura estatal adequada, sendo necessário um câmbio cultural da administração, a fixação de um novo paradigma, o que não parece ser resolvido pelas propostas de solução analisadas. Muitas das práticas contemporâneas de mudança da cultura administrativa, como o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GesPública) e a recém criada Frente Parlamentar pelo Fortalecimento da Gestão Pública, acabam por tratar dos sintomas, e não da origem de tais problemas.

Revela-se urgente a necessidade de fixação de um novo paradigma para a atuação estatal no Brasil – tarefa ainda por cumprir, mas cujo caminho entendemos passar pela reinterpretação dos princípios de Direito administrativo e pela revisitação dogmática do interesse público, com vistas à transformação profunda da cultura administrativa brasileira.

A ampla experiência participativa pátria – de acordo com Lavallo, ímpar no cenário internacional⁷⁶ –, faz do Brasil celeiro do estado da arte da literatura internacional sobre o tema, levando nossos estudos às fronteiras dogmáticas da participação. Cabe agora

⁷⁵ BRASIL. Controladoria-Geral da União. 1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social: Texto-base 2011-2012. Brasília: CGU, 2011. P. 12.

⁷⁶ LAVALLO, Adrian Gurza. Após a participação: Nota introdutória. *Lua Nova*, São Paulo, nº 84, p. 13-23, 2011.

posicionar-se o Estado na busca pela plena efetividade da participação, trazendo responsividade e, assim, democratizando a atuação estatal.

5 REFERÊNCIAS

ALLEGRETTI, Umberto. Basi giuridiche della democrazia partecipativa in Italia: alcuni orientamenti. *Democrazia e diritto*, Roma, n. 3, p. 151-166, 2006.

ASSONI FILHO, Sergio. *Transparência fiscal e democracia*. Porto Alegre: Núria Fabris, 2009.

AVRITZER, Leonardo. Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2002.

BARROSO, Luís Roberto. *Da falta de efetividade à judicialização excessiva: direito à saúde, fornecimento gratuito de medicamentos e parâmetros para a atuação judicial*. Rio de Janeiro: PGERJ, 2007.

_____. *Curso de direito constitucional contemporâneo*. São Paulo: Saraiva, 2009.

BOBBIO, Luigi. Dilemmi della democrazia partecipativa. *Democrazia e Diritto*, Roma, fasc. 4, p. 9-26, 2006.

BOBBIO, Norberto. *Il futuro della democrazia*. Turim: Giulio Einaudi Editore S.P.A., 1984. P. 55.

BRASIL. *Conferências nacionais, participação social e processo legislativo* (Série Pensando o Direito). Brasília: Ministério da Justiça, 2010.

_____. Controladoria-Geral da União. *1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social: Texto-base 2011-2012*. Brasília: CGU, 2011.

CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. Coimbra: Almedina, 2003.

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

COELHO, Vera Schattan P.; VERÍSSIMO, José. Considerações sobre o processo de escolha dos representantes da sociedade civil nos conselhos de saúde em São Paulo. In: AVRITZER, Leonardo (org.). *A participação em São Paulo*. São Paulo: UNESP, 2004.

CUNHA, Eleonora Schettini M.; PINHEIRO, Marcia Maria Biondi. Conselhos nacionais: condicionantes políticos e efetividade social. In: AVRITZER, Leonardo (org.). *Experiências nacionais de participação social*. São Paulo: Cortez, 2009.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: DAGNINO, Evelina (org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DOWNS, Anthony. *An economic theory of democracy* (Uma teoria econômica da democracia / trad. Sandra Guardini Teixeira Vasconcelos). São Paulo: EdUSP, 1999.

EASTON, Peter. Sénégal: Fonctionnement de la démocratie à la base. *Notes CA*, Paris, Banque Mondiale, n. 16, p. 3, jan. 2000.

ESCOLA, Hector Jorge. *Compendio de Derecho Administrativo*. V. I. Buenos Aires: De Palma, 1990.

FERRAREZI, Elisabete; OLIVEIRA, Mariana S. de Carvalho. *Conferências Nacionais de Saúde e processos participativos na Administração pública federal brasileira* (Série Casoteca ENAP). Brasília: ENAP, 2010.

FERRARI, Regina Nery. Desenvolvimento da democracia como resultado da participação. In: GARCIA, Maria. *Democracia, hoje: Um modelo político para o Brasil*. São Paulo: IBDC, 1997.

FERREIRA FILHO, Manuel Gonçalves. *A democracia possível*. São Paulo: Saraiva, 1979.

FRANCÉS GARCÍA, Francisco José; GANUZA FERNÁNDEZ, Ernesto. Rethinking the sources of participation: a case study of Spain. *European Sociological Review*, Oxford, n. 24, p. 479-493, 2008.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo; FERNANDES, Tomas-Ramón. *Curso de derecho administrativo*. Madri: Civitas, 2000

GAROT, Marie José. De la Administración electrónica a una democracia digital. *Revista Direito GV*, v. 2, n. 1, p. 89-110, jan./jun. 2006.

GOMES, Maria Teresa Salis. Comunicação pública para uma democracia participada. In: GOMES, Maria Teresa Salis (coord.). *A face oculta da governança: cidadania, Administração pública e sociedade*. Coimbra: INA, 2003.

HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia: entre facticidade e validade*. V. II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HANICOTE, Robert. *Devoirs de l'homme et constitutions: contribution à une théorie générale du devoir*. Paris: L'Harmattan, 2007.

HOLSTOM, James. Dangerous spaces of citizenship: Gang talk, rights talk, and rule of law in Brazil. In: PRINCETON University. *Insurgent Citizenship: disjunctions of democracy and modernity in Brazil*. Princeton: Princeton University Press, 2008.

INTERNATIONAL Crisis Group - ICG. *Angola's Choice: Reform or Regress*. ICG Africa Report n° 61. Luanda/Bruxelas: ICG, 2003.

INSTITUTO de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA. Participação social: a construção da democracia participativa. *Desenvolvimento*, Brasília, a. 8, n. 65, 2011.

KEANE, John. *Democracy: the rule of nobody?* Berlim: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, 2004.

KELSEN, Hans. *A democracia*. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

KING, Loren. Democracy and city life. *In: ANNUAL MEETING OF THE CANADIAN POLITICAL SCIENCE ASSOCIATION*, 2003, Halifax. *Annals...* Halifax: Dalhousie University, 2003.

KLIKSBERG, Bernardo. Como por em prática a participação? algumas questões estratégicas. *In: FUNDAÇÃO Luis Eduardo Magalhães. Gestão pública e participação*. Salvador: FLEM, 2005.

LAVALLE, Adrian Gurza. Após a participação: Nota introdutória. *Lua Nova*, São Paulo, nº 84, p. 13-23, 2011.

LIENERT, Ian. *Who Controls the Budget: the Legislature or the Executive?* IMF Working Paper WP/05/115. Washington: International Monetary Fund, 2005.

LOEWENSTEIN, Karl. *Teoria de la Constitución*. Barcelona: Ariel, 1965.

LONGO, Francisco. Introducción. Los directivos públicos ante los retos de la gobernanza contemporánea. *In: LONGO, Francisco; YSA, Tamyko (eds.). Los escenarios de la gestión pública del siglo XXI*. Barcelona: Bellaterra, 2008.

MACHADO, João Baptista. *Participação e descentralização: Democratização e neutralidade na Constituição de 76*. Coimbra: Almedina, 1982.

MANFRO, Lorenzo. *I reati di falso tra staturaria Veronese e diritto comune*. 1997. Tese (Doutorado em Direito - orient. Prof. Giorgio Zordan) - Facoltà di Giurisprudenza, Università degli Studi di Padova, Pádua. 1997.

MENDES, Denise Cristina Vitale Ramos. *Democracia semidireta no Brasil pós-1988: a experiência do orçamento participativo*. 2004. Tese. (Doutorado em Direito) - Faculdade de Direito. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.

MENDES, Marcos J. *Sistema orçamentário brasileiro: planejamento, equilíbrio fiscal e qualidade do gasto público*. Texto para discussão 39. Brasília: Consultoria Legislativa do Senado Federal, 2008.

_____. *Reforma Constitucional, Descentralização Fiscal e Rent Seeking Behaviour: o caso dos municípios brasileiros*. São Paulo: Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial, [s.d.].

MENDOZA, Xavier; VERNIS, Alfred. El Estado relacional y la transformación de las administraciones públicas. In: LONGO, Francisco; YSA, Tamyko (eds.). *Los escenarios de la gestión pública del siglo XXI*. Barcelona: Bellaterra, 2008.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. O direito administrativo do século XXI: um instrumento de realização da democracia substantiva. *A&C Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, a. 11, n. 45, p. 13-37, jul./set. 2011.

MORONI, José Antônio. O direito à participação no governo Lula. In: AVRITZER, Leonardo (org.). *Experiências nacionais de participação social*. São Paulo: Cortez, 2009.

NARANJO, Claudio. *Cambiar la Educación para Cambiar el Mundo*. Barcelona: La Llave, 2007.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de. Participação administrativa. In: *Direito administrativo: estudos em homenagem a Diogo de Figueiredo Moreira Neto*. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2006.

ORGANIZAÇÃO para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico - OCDE. *Citizens as partners: OECD handbook on information, consultation and public participation in policy-making*. Paris: OCDE, 2001.

RICHARDSON, Henry S. Democratic intentions. In: BOHMAN, James; REHG, William (eds.). *Deliberative democracy: essays on reason and politics*. Cambridge: MIT, 1997.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2002.

_____. Orçamento participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, Luiz Alberto dos. Desafios da Governança regulatória no Brasil. In: RAMALHO, Pedro Ivo Sebba (org.). *Regulação e Agências Reguladoras: Governança e Análise de Impacto Regulatório*. Brasília: ANVISA, 2009.

SCHMIDT-ASSMANN, John Eberhard. *La teoría general del derecho administrativo como sistema*. Madrid: INAP, 2003.

SIMON, Yves. *Philosophie de le gouvernement démocratique*. (Filosofia do governo democrático / trad. Edgard Godói de Mata-Machado). Rio de Janeiro: Agir, 1955.

SMITH, Andy. Governança de múltiplos níveis: o que é e como pode ser estudada. In: PETERS, Guy; PIERRE, Jon (orgs.). *Administração pública: coletânea*. São Paulo: UNESP; Brasília: ENAP, 2010.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira. *Teoria constitucional e democracia deliberativa*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

TATAGIBA, Luciana; TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves. Democracia representativa y participativa: ¿complementariedad o combinación subordinada? Reflexiones acerca de las instituciones participativas y La gestión pública em La ciudad de São Paulo (2000-2004). In: CLAD; ESPANHA. *Contraloria y participación social em La gestión pública*. Venezuela: CLAD, 2007.

TOCQUEVILLE, Alexis de. *Democracy in America*. Nova Iorque: Vintage Books, 1945. V. I e II.

TOLLINI, Helio. *Em busca de uma participação mais efetiva do Congresso no processo de elaboração orçamentária*. Brasília: Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, 2008.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. Controle social: promovendo a aproximação entre administração pública e a cidadania. In: BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Prêmio Serzedello Corrêa 2001: monografias vencedoras: perspectivas para o controle social e a transparência da administração pública*. Brasília: TCU, 2002.

VILLORIA MENDIETA, Manuel. *La modernización de la administración como instrumento al servicio de la democracia*. Madrid: Inap, 1996.

ZÉMOR, Pierre. *Pour un meilleur débat public*. Paris: Presses des Sciences, 2003.