

UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ
DIRETORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL

MARCUS AURÉLIO RIBEIRO RONZANI

**AUDIÊNCIA PÚBLICA: UM MOMENTO PARA O EXERCÍCIO DA
DEMOCRACIA**

MONOGRAFIA DE ESPECIALIZAÇÃO

CURITIBA - PR

2012

MARCUS AURÉLIO RIBEIRO RONZANI

**AUDIÊNCIA PÚBLICA: UM MOMENTO PARA O EXERCÍCIO DA
DEMOCRACIA**

Monografia de Especialização apresentada a Diretoria de Pesquisa e Pós-Graduação, da Universidade Tecnológica Federal do Paraná como requisito parcial para obtenção do título de “Especialista em Gestão Pública Municipal”

Orientador: Prof. MSc. Marcos Ferraso

CURITIBA - PR

2012

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho a minha esposa, Elizangela, pelo incentivo no decorrer do curso, pelo carinho e atenção dispensados nos momentos reservados ao estudo.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, pela oportunidade de conseguir terminar meus estudos. Ofereço este trabalho a meu pai – Ernesto Pedro Ronzani (*in memoriam*) e a minha mãe – Solita Nataniel Ribeiro Ronzani, que sempre está torcendo pelo meu sucesso. Agradeço a minha esposa, a minha filha, aos meus irmãos, ao meu sogro e sogra e aos meus cunhados, e a todos que me auxiliaram, de algum modo, a conseguir chegar ao término deste curso.

RESUMO

RONZANI, Marcus Aurélio Ribeiro. Compartilhamento da informação e do conhecimento em bibliotecas especializadas. 2012. 42 folhas. Monografia (Especialização em Gestão Pública Municipal) – Curitiba, 2012.

A participação do cidadão ganhou relevância com a promulgação da Carta Magna em 1988. O texto constitucional deu uma importância ímpar à cidadania, estatuindo em seu texto vários dispositivos que reafirmam tal importância. A gestão participativa tornou-se uma figura reconhecida e que tem na audiência pública um espaço próprio, onde irá se por em prática aquele mandamento, contribuindo para o aperfeiçoamento e implementação de nossas políticas públicas. A legitimidade das propostas aí discutidas irão contribuir com a Administração Pública na elaboração de leis e políticas que serão aceitas por todos. Encontramos em nossa legislação a utilização deste instrumento de participação democrática, distribuído em vários segmentos, como no Planejamento Urbano, na confecção de Orçamentos, na política ambiental, na legislação concernente a licitações, na esfera de atuação do Ministério Público, do Judiciário e do Legislativo. Quando nós tratamos de participação popular estamos nos referindo à legitimidade, pois numa audiência pública, todos os cidadãos estão legitimados a participar e contribuir nas sugestões e tomadas de decisão, que venham a ser discutidas naqueles espaços democráticos de troca de experiências. As audiências públicas devem ser vistas como resultado do desenvolvimento sofrido pelos regimes democráticos quando houve a superação daquele sistema representativo para uma democracia participativa. Neste espaço de exercício da democracia, os canais de diálogos entre o Poder Público e a comunidade, irão se abrir e os cidadãos, democraticamente, poderão se comunicar com a Administração Pública, emitindo sugestões, oferecendo críticas e contribuindo para o fortalecimento da democracia.

Palavras-chave: Audiência Pública; Democracia; Participação Popular; Política Pública; Legitimidade.

ABSTRACT

Citizen participation has gained importance with the enactment of the Magna Carta in 1215. The Constitution has a unique importance to citizenship, ruling in his text reaffirms various devices such importance. Participatory management has become a recognized figure and at the public hearing that has its own space where it will be put into practice that commandment, contributing to the development and implementation of our public policies. The legitimacy of the actions taken here will contribute to the Public Administration in the making of laws and policies that will be accepted by all. We found in our legislation the use of this instrument of democratic participation, distributed in various segments, such as in urban planning, the preparation of budgets, environmental policy, legislation concerning bids, the sphere of action of the prosecution, the judiciary and the Legislature. When we treat of popular participation are referring to the legitimacy, because a public hearing, all citizens have standing to participate in and contribute suggestions and decision making, which will be decided in those democratic spaces for exchanging experiences. Public hearings should be seen as a result of the development of democratic regimes suffered when there was overcoming that system representative to participatory democracy. This space for the exercise of democracy, channels of dialogue between the Government and the community, will open and citizens democratically can communicate with the Public Administration, sending suggestions, offering criticism and contributing to the strengthening of democracy .

Keywords: Public Hearing; Democracy, Popular Participation, Public Policy; Legitimacy.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Art. – Artigo

CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente

Nº - Número

PÁG – Página

RIMA – Relatório de Impacto Ambiental

S/D – Sem Data

UPA - Unidade de Pronto Atendimento

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	1
2 GESTÃO PARTICIPATIVA.....	4
2.1 Participação Popular	10
2.2 Audiência Pública.....	14
2.2.1 Oportunidades para sua realização.....	20
2.2.1.1 Meio Ambiente.....	20
2.2.1.2 Licitação	22
2.2.1.3 Plano Diretor.....	22
2.2.2 Princípios Norteadores	28
2.3 Legitimidade	29
3 AUDIÊNCIAS PÚBLICAS REALIZADAS NA CIDADE DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS-SP.....	31
3.1 Legislação Pertinente	32
4 SÃO JOSÉ DOS CAMPOS E SUAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS.....	33
4.1 Oralidade:.....	33
4.2 Participação do Poder Público	34
4.3 Participação Popular:	34
4.4 Publicidade.....	35
5 Considerações Finais	37
REFERÊNCIA	39

1 INTRODUÇÃO

O respeito à dignidade humana ganhou evidência e tornou-se um direito da pessoa, que por todos deve ser observado, este direito tornou-se reconhecido após o último conflito mundial, com a Declaração Universal dos Direitos Humanos em 1948, a partir daí surgiram outros mandamentos que foram se consolidando, com a realização e divulgação da Agenda 21 (Declaração e Programa sobre o Desenvolvimento e Meio Ambiente de 1992), a Declaração e Programa de Ação de Viena (Direitos Humanos, divulgado em 1993), a Declaração de Istambul e Agenda Habitat (Assentamentos Humanos de 1996).

Estes eventos vieram reafirmar o direito de todos a uma vida digna, valorizando o ser humano e apontando para o respeito aos Direitos Humanos, às liberdades fundamentais e ao direito a participação do cidadão nas decisões de seu país, de sua comunidade.

Contudo, quando nos referimos ao tema Audiência Pública, iremos analisar a importância dos espaços de discussão colocados à disposição da comunidade, pelo Poder Público, por força de lei, para que sejam avaliadas as questões que diretamente a atinge.

Este estudo tem como objetivo específico, conhecer, analisar e demonstrar como acontecem estas reflexões e a importância que vem tomando a participação popular nas decisões que dizem respeito ao cotidiano dos cidadãos.

Um item que leva à reflexão e à dúvida se refere ao entendimento que tem os cidadãos sobre a importância da participação nas audiências públicas.

A interrogação que existe é sobre se há por parte do homem comum, um entendimento que naquele espaço está uma oportunidade de opinar e propor algo que pode trazer ganhos na sua vida, tendo conhecimento sobre a importância da audiência no seu futuro?

Este é um momento em que ele pode participar de decisões que vão acompanhar sua vida, para o bem ou para o mal, oferecendo-lhe benefícios ou deixando algo que vai prejudicar.

Quando nos referimos à audiência pública, tratamos de democracia, de participação popular e, a importância desses institutos na transformação da

realidade da comunidade, este seria objetivo deste espaço de discussão, dotar a administração de “ouvidos” para os reclamos da população, da comunidade.

A pesquisa traz ainda, como objetivo geral, demonstrar que participar significa ser agente de transformação da realidade vivida. Podemos perceber que na democracia com participação, os conflitos da comunidade recuam, e soluções de superação dos embates se tornam cada vez mais legítimos. Percebemos que a paz social fica cada vez mais presente quando as soluções para as demandas da comunidade surgem de decisões consensuais, em que todos oferecem sugestões, resultando numa decisão que seja o consenso da contribuição coletiva.

O trabalho teórico aqui desenvolvido procura conhecer, entender e demonstrar a importância da Audiência Pública como um canal de discussão, de diálogo, onde os interesses do cidadão ou da comunidade serão colocados para conhecimento de todos e as propostas para o atendimento das demandas apresentadas, serão definidas.

Utilizando o método dialético e por meio de uma pesquisa explicativa e documental, o presente trabalho procura demonstrar as contradições existentes na realização das Audiências Públicas, onde interesses antagônicos se farão presentes, e por meio de debates e sugestões procura-se a superação de uma determinada realidade com apresentação de propostas que venham apresentar uma nova realidade.

O presente trabalho apresenta-se dividido em temas que se apresentam importantes no estudo do evento audiência pública, procurando refletir e abordar tópicos que merecem um destaque e uma melhor reflexão para que possamos entender a importância destes espaços de debates para o aprimoramento democrático da administração pública e da participação dos cidadãos no planejamento e condução de políticas que tragam benefícios a sociedade, de um modo transparente e democrático, trazendo uma análise crítica das audiências que participei no decorrer da confecção do trabalho, sendo observado o baixo interesse da população na participação nas discussões realizadas nestas audiências.

O estudo abordará também, a Gestão Democrática e Participativa, a importância da participação popular, a legitimidade, a Audiência Pública propriamente, destacando sua oportunidade e os princípios que devem norteá-la e por fim, menciono a legislação que entendo merecer mais destaque, dentro das diversas leis existentes.

Portanto, a prática da cidadania é demonstrada com a participação popular, com a capacidade dos cidadãos em influenciar no planejamento de seu espaço.

Assim, o tema Audiência Pública se reveste de importância, considerando que aí é a ocasião onde os cidadãos têm a oportunidade de por em ação seu direito de opinar nos assuntos que irão afetar o seu cotidiano e a sua vida.

Nestas linhas procurarei explicitar a importância do tema, demonstrando que a participação é fundamental para que os cidadãos contribuam no planejamento do meio onde vivem, opinando e sugerindo ações que devem o poder público, por em prática para atendimento das necessidades de todos.

2 GESTÃO PARTICIPATIVA

A sociedade brasileira experimentou, após a Constituição de 1988, o direito de participar do planejamento de tudo aquilo que lhe diz respeito no meio onde vive, assim como opinar em questões que afetam o seu próximo e a comunidade onde se encontra. A década de 90 representa uma referência, no Brasil, da efetiva participação popular na esfera pública. A Administração Pública se viu envolta num processo de participação popular, decisões tomadas ao largo dos interesses da comunidade foram cedendo espaço para a participação efetiva dos cidadãos na formulação de políticas de planejamento, onde o interesse e a vontade da comunidade passaram a prevalecer sobre o ditame dos gestores. A gestão participativa leva em consideração, e assim deve ser, as opiniões de todos aqueles que se comprometem a contribuir no planejamento e na tomada de decisões¹.

Os novos paradigmas da Administração Pública irão exigir do gestor público formas descentralizadas de exercer suas funções, o papel de gestor deixa para trás aquele estilo centralizador, autoritário e utiliza um método mais consultivo e instrutivo².

A superação de uma democracia representativa por uma democracia participativa nos é apresentado hoje como algo real que está se firmando entre os cidadãos e que demonstra uma evolução, do Poder Público, no modo de administrar.

Cléve *apud* Saule Júnior:

“A Administração Pública, ela mesma, deve se reformular. Há que se entender que ela não é neutra. Não se confunde com o simples aparato executor das políticas prescritas pelos representantes populares. A Administração assume uma autonomia relativa, daí que não pode ficar exterior à áreas de influência da participação popular”.³

¹ Sérgio Ferraz e Adilson Abreu Dallari *apud* Evanna Soares, em A Audiência Pública no Processo Administrativo: veem a audiência pública sob o prisma da publicidade, como veículo para ‘obter maior publicidade e participação’ dos cidadãos, diretamente ou através de entidades representativas, no processo de tomada de decisão”.

² Evanna Soares, em Audiência Pública no Processo Administrativo: (...) É através dela que o responsável pela decisão tem acesso, simultaneamente e em condições de igualdade, às mais variáveis opiniões sobre a matéria debatida, em contato direto com os interessados. Tais opiniões não vinculam a decisão, visto que tem caráter consultivo, e a autoridade, embora não esteja obrigada a segui-las, deve analisá-las segundo seus critérios, acolhendo-as ou rejeitando-as.

³ A participação dos cidadãos no Controle da Administração Pública.

Assim, com amparo na Constituição Federal de 1988, verifica-se que o Poder Público vem se adaptando ao novo modo de administrar a coisa pública, de uma forma mais democrática, onde as responsabilidades e as decisões são compartilhadas com a sociedade⁴.

Podemos perceber que o modo de se administrar a coisa pública apresenta uma evolução e tem permitido que o Estado deixa de manter-se distante dos cidadãos, abrindo canais de participação na elaboração de suas ações, permitindo que atenda de forma mais satisfatória seus anseios e necessidades, diminuindo a possibilidade de decisões que não venham de encontro aos reclamos da sociedade⁵.

A participação da sociedade de forma direta ocorre por meio de assembleias onde os cidadãos irão atuar sem intermediários ou através de referendo, onde as decisões do Poder Público serão ratificadas ou não⁶.

Por meio desta participação, a sociedade, nas tomadas de decisão, opinam naqueles assuntos de seus interesses, tornando-se protagonista de sua própria história, responsabilizando-se pelo seu futuro, com o efetivo compromisso e envolvimento⁷.

Bonavides *apud* Copatti (COPATTI 2010):

O substantivo da democracia é, portanto, a participação. Quem diz democracia diz, do mesmo passo, máxima presença do povo no governo, porque, sem participação popular, democracia é químera, é utopia, é ilusão, é retórica, é promessa sem arrimo na realidade, sem raiz na história, sem sentido na doutrina, sem conteúdo nas leis.⁸

A participação dos cidadãos nos assuntos que lhe são próximos, torna-se algo real quando o Poder Público utiliza-se de uma forma democrática de agir, utilizando-se de canais de comunicação com a comunidade, colhendo e incorporando suas sugestões e atendendo suas demandas.

A evolução presenciada pela Administração Pública alcança e traz benefícios nos diversos setores em que ela está presente, propiciando aos cidadãos controlar, participar e discutir a forma como se faz a gestão das políticas públicas.

⁴ Nelson Saule Júnior. A participação dos cidadãos no controle da Administração Pública, pág.10.

⁵ *Ibidem*, pág. 10.

⁶ Livia Copelli Copatti, A efetivação da cidadania através da participação no poder local, pág. 88.

⁷ *Ibidem*, pág. 87

⁸ *Ibidem*, pág.88.

Segundo Saule Júnior (SAULE JÚNIOR s.d.):

A Constituição estabeleceu sistemas de gestão democrática em vários campos de atuação da Administração Pública, tais como: o planejamento participativo: mediante a cooperação das associações representativas no planejamento municipal, como preceito a ser observado pelos Municípios (Art. 29, XII); a gestão democrática do ensino público na área da educação (Art. 206, VI); na gestão administrativa da seguridade social com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados (Art. 114, VI);⁹

O surgimento de instrumentos apropriados de manifestação possibilita ao cidadão participar e aderir ao novo sistema de administração, se reconhecendo como membro da sociedade e não apenas como sujeito de direitos e deveres.

O advento da democracia participativa resultou no reconhecimento pelo Poder Público da importância da vontade popular nas decisões políticas, configurando mais um estágio de desenvolvimento e aperfeiçoamento do regime democrático¹⁰.

A participação popular confere legitimidade aos atos do governo, e conforme Maricelma Rita Meleiro *apud* Mariana Mencio (MENCIO, 2007, pág. 62):

A afirmação de que o princípio democrático não pode atuar sem a soberania popular se faz atualmente mais consistente com a concepção básica de que a formação da vontade estatal não se faz apenas com a atuação dos representantes do povo democraticamente eleitos. Mais, a participação direta dos cidadãos é colocada na Constituição atual como uma das formas de realização da soberania popular. A democracia passa da atuação mediata do povo, para a promoção de comportamento imediato, evoluindo para o que se convencionou denominar de democracia participativa.¹¹

Novamente a soberania popular se faz presente com a participação direta dos cidadãos.

Podemos ainda, conferir importância à participação popular, quando conseguimos exercer por meio dela, controle, influência e ainda, ditar limites às decisões do Estado.

⁹ A participação dos cidadãos no Controle da Administração Pública, pág.10.

¹⁰ Mariana Mencio, Regime Jurídico da Audiência Pública na Gestão Democrática das Cidades, pág. 61: “A introdução de um componente da democracia direta ao lado da representativa não pretendeu substituir este último regime, ao contrário, visou ao aperfeiçoamento do regime democrático, resultando que efetivamente a vontade popular prevaleça, fornecendo sentido de legitimidade às decisões políticas do Estado Brasileiro”.

¹¹ Regime Jurídico da Audiência Pública na Gestão Democrática das Cidades, pág. 62

Será no momento de tomada de decisão que a participação popular se faz importante, contribuindo na elaboração do ato administrativo, antecedendo-o ou caminhando *pari passu*.

Nos dizeres de Britto, Siraque *apud* Mariana Mencio (MENCIO, 2007, pág. 73) a participação popular se distingue do controle social:

A participação popular ocorre no momento da tomada de decisões, antes ou concomitante a elaboração do ato da administração, é um poder político de elaboração de normas jurídicas. O controle social pode se concretizar em dois momentos: 1 – análise jurídica da norma estabelecida pela Administração Pública, como a relação de compatibilidade com outras normas de hierarquia superior; 2 – fiscalização da execução ou aplicação dessas normas jurídicas ao caso concreto.¹²

Importante observar que a participação popular deve se fazer presente quando da elaboração das normas que irão regular os atos administrativos.

Assim, entendemos que quando há participação popular, há partilha de poder, onde a Administração Pública compartilha seu poder com pessoas que fazem parte da comunidade.

Este exercício de cidadania qualifica as pessoas e faz com que elas sejam ouvidas, controlando e participando do exercício do poder.

O Estatuto da Cidade contempla em seu bojo, instrumentos para o desenvolvimento e utilização da democracia participativa na elaboração da política urbana, como também na sua formulação e execução.

A Gestão Democrática e Participativa, resultado da evolução da nossa legislação, encontra eco no Estatuto da Cidade (Lei Federal n. 12.257/2001), quando aí se estabelece como diretriz geral da política urbana, o acolhimento da gestão democrática, permitindo a participação dos cidadãos, individualmente ou por meio de associações, na realização de audiências públicas, na formulação de normas que irão auxiliar no planejamento público, e nos municípios no que se refere ao planejamento urbano.

Quando analisamos a Gestão Participativa, com o olhar na questão ambiental, percebemos que a participação da comunidade, na elaboração e discussões das políticas públicas ambientais, não são de cunho obrigatório, mas deve ser vista como dever jurídico, como preconiza o artigo 225, *caput* da nossa lei maior, *in verbis*: “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado,

¹² *Ibidem*, pág.73

bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”¹³.

Os caminhos disponíveis para a população opinar e participar encontram-se nas audiências públicas, consultas públicas e na utilização de recursos administrativos, também utilizando-se do Poder Judiciário, por meio de suas ações competentes, assim como, na participação em plebiscitos, referendos e por meio de iniciativas popular de lei.

Utilizando de todos os instrumentos disponíveis para a participação do cidadão no planejamento urbano, estamos promovendo o desenvolvimento da cidade para todos, e assim, garantindo o bem estar da comunidade.

Os benefícios colhidos, quando da utilização de meios democráticos de administração são evidentes, assim nos ensina Bucci apud Marina Mencio (MENCIO, 2007, pág. 106-107):

Os potenciais resultados da aplicação democrática dos instrumentos propostos no Estatuto da Cidade são muitos: a democratização do mercado de terras, o adensamento das áreas mais centrais e melhor infraestrutura, reduzindo também a pressão pela ocupação das áreas mais longínquas e ambientalmente mais frágeis; a regularização dos imensos territórios ilegais. Do ponto de vista político, os setores populares ganham muito, à medida que a urbanização adequada e legalizada dos assentamentos mais pobres passa a ser vista como um direito, e deixa de ser objeto de barganha política como vereadores e o Poder Executivo. O legislativo também ganha, pois a superação das práticas clientelísticas pode elevar o patamar da política praticada na Câmara, em direção aos seus reais objetivos: a elaboração e aprovação das leis e o acompanhamento crítico da atuação do Executivo.¹⁴

Estes benefícios oferecidos, e se utilizados de forma consciente irão elevar o nível de vida dos cidadãos, além de aprimorar e tornar a relação comunidade-classe política mais honesta, irá por fim às barganhas políticas e ao clientelismo.

O Estatuto da Cidade nos aponta os instrumentos disponíveis que irão garantir a participação democrática na administração das cidades, assim, o artigo 43, I do referido diploma reza:

Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:

¹³ Constituição Federal de 1988

¹⁴ Regime Jurídico da Audiência Pública na Gestão Democrática das Cidades, pág. 106-107

I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;

Garante ainda, este diploma legal em seu artigo 44, a participação da população na elaboração orçamentária por meio do Orçamento Participativo, quando os cidadãos opinam sobre as políticas que devem ser implementadas para atendimento de suas demandas.

Art. 44. No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4º desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.¹⁵

Complementando o artigo 44 da citada lei, reza em seu artigo 4º, III, “f”:

Art. 4º Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:

(...)

III – planejamento municipal, em especial:

(...)

f) gestão orçamentária participativa;¹⁶

E por fim, o artigo 45 da lei em apresso, regula a participação popular na administração das cidades determinando que:

Art. 45. Os organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas incluirão obrigatória e significativa participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania.¹⁷

Quando utilizamos a palavra “gestão”, estamos nos referindo tanto a participação direta, quanto a participação indireta do cidadão na formulação e controle da política urbana.

Podemos perceber, que a participação dos cidadãos ganha importância no modo de governar atual, estando incluída no nosso ordenamento legal, na nossa Lei

¹⁵ Estatuto da Cidade

¹⁶ *Ibidem*, art.4º

¹⁷ Estatuto da Cidade.

Maior, devendo ser seguido em todos os níveis de governo, tais sejam, Federal, Estadual e Municipal.

Desta forma, a Gestão Participativa veio contribuir para que o administrador seja obrigado a compartilhar com os cidadãos as decisões que a todos dizem respeito e obstar aquelas decisões que venham atender interesses que não visam o bem estar da comunidade.

2.1 Participação Popular

A participação popular surge como a principal razão de ser das Audiências Públicas, pois é aí que o cidadão terá reconhecida sua cidadania, participando e influenciando nas decisões que irão afetar positivamente ou não sua vida, bem como daqueles com os quais convive ou não, mas que por estarem ao alcance do que for decidido, também terão que conviver com decisões corretas ou não. Assim, a participação popular se faz de suma importância nesta instância de decisão, pois de suas decisões podem resultar momentos de paz social ou não. É por meio dos Conselhos Gestores ou outra denominação que o deem, que haverá uma maior interação entre sociedade e Estado¹⁸.

Esta participação ganhou relevância e se tornou importante instrumento de prática da cidadania com a Constituição Federal de 1988 e as legislações estaduais e municipais.

Ugarte *apud* Grüne (GRÜNE 2012):

A democracia não só é a forma de governo em que o poder político provém da base como também é o regime no qual este poder encontra-se amplamente distribuído entre os membros da comunidade. Em um regime verdadeiramente democrático o direito de participação encontra-se estendido, sem qualquer tipo de discriminação, ao maior numero possível de membros adultos da comunidade.¹⁹

É com a participação da comunidade, que poderá o Poder Público ter suas ações controladas e a gestão pública se democratizar, evitando que haja situações em que a política pública implantada ou programas sociais propostos, sejam,

¹⁸ Nelson Saule Júnior. A participação dos cidadãos no Controle da Administração Pública, pág.06.

¹⁹ Participação cidadã na gestão pública: A experiência da Escola de Samba Mangueira, pág. 25

equivocadamente, colocados em prática, onerando o Poder Público sem um real benefício para a comunidade.

Assim, a Administração Pública deve ter instrumentos de participação popular na elaboração e na execução dos instrumentos utilizados no planejamento, como o orçamento, os planos e programas de governo, criando meios e espaços públicos que irão assegurar a participação da sociedade.

Segundo Zanella Di Pietro *apud* Saule Júnior: a participação popular é “*uma característica essencial do Estado de Direito Democrático, porque ela aproxima mais o particular da Administração, diminuindo ainda mais as barreiras entre o Estado e a sociedade*”.²⁰

Esta gestão compartilhada, onde as instituições de governo, da iniciativa privada e da sociedade irão atuar, resulta em um pensar conjunto, onde o coletivo irá apresentar suas demandas, debatendo e sugerindo ações para superação de suas carências.

Essas transformações dos modelos de gestão das políticas e prestações dos serviços públicos de cogestão, parceria e colaboração entre Administração Pública e os cidadãos, vão transformando por consequência o Direito Administrativo.²¹

Segundo Tácito *apud* Saule Júnior:

O Direito Administrativo contemporâneo tende ao abandono da vertente autoritária para valorizar a participação de seus destinatários finais quanto à formação da conduta administrativa. O Direito Administrativo de mão única caminha para modelos de colaboração, acolhidos por modernos textos constitucionais e legais, mediante a perspectiva de iniciativa popular ou de cooperação privada no desempenho das prestações administrativas.²²

A solidariedade desponta como um norte a ser perseguido, onde o social não apenas deve prevalecer sobre o individual, mas onde deve surgir o compromisso de todos para o atingimento de uma Administração Pública, responsável, compartilhada, onde a solução dos problemas e das controvérsias deve acontecer de forma pacífica.

A participação se faz necessária em todas as etapas do processo decisório, o artigo 29, XII de nossa Carta Magna, *in verbis*, nos demonstra que:

²⁰ *Ibidem*, pág.10.

²¹ *Ibidem*, pág.10.

²² A participação dos cidadãos no Controle da Administração Pública, pág.10.

Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

(...)

XII - cooperação das associações representativas no planejamento municipal;²³

Assim, conforme este dispositivo legal, a participação popular está legitimada e garantida pela norma constitucional.

Segundo Mencionio (MENCIONIO, 2007, pág. 100-101) a participação popular pelas cooperações das associações representativas não exclui a participação direta dos cidadãos no planejamento municipal:

O artigo 29, XII estabelece de forma imperativa que o planejamento municipal, elaborado pelo Poder Público Municipal, seja realizado com a participação das associações representativas.

Desde já é importante assinalar que este artigo não deve ser interpretado de forma apressada, fazendo crer que apenas as associações poderão participar do planejamento urbano. Não é possível excluir a participação direta dos cidadãos no processo de planejamento municipal, por força do próprio artigo 1º, parágrafo único da Constituição Federal, que preceitua a soberania popular, que envolve tanto as pessoas individualmente consideradas, quanto reunidas em grupos.²⁴

Deste modo a participação não deve estar amparada apenas quando tratamos de membros de uma associação, mas por vivermos em um estado de Direito Democrático, esta participação deve ser assegurada também a todos os cidadãos, ainda que individualmente.

A Lei Federal nº 10.257/01, conhecida como Estatuto das Cidades, tem a gestão democrática como diretriz geral das políticas urbanas, podemos ver isto disposto em seu capítulo I, artigo 2º, II e XIII, *in verbis*:

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

(...)

²³ Constituição Federal de 1988.

²⁴ Regime Jurídico da Audiência Pública na Gestão Democrática das Cidades, pág.100-101.

II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

(...)

XIII – audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população;²⁵

Pode-se ver que a participação popular fez-se presente e necessária com a evolução dos mandamentos legais.

A legitimação se faz presente e necessária também em outros artigos do referido estatuto, como nos artigos 43 e 45, in verbis:

Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:

(...)

II – debates, audiências e consultas públicas;

Art. 45. Os organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas incluirão obrigatória e significativa participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania.²⁶

Os artigos retros vêm reafirmar a importância conferida a participação popular na legislação, no sentido de contribuir para o aperfeiçoamento das ações do Poder Público.

Com o avanço obtido na Administração Pública, com a incorporação de novos métodos e formas de trabalho, a participação popular tornou-se uma característica importante, onde a sociedade pode participar, controlar e fiscalizar as decisões administrativas, dando-lhe legitimidade e ainda, obstruindo qualquer prática política que venha a atender o interesse individual em detrimento do coletivo²⁷.

A Constituição Federal de 1988 contempla em seu texto a participação popular e tem esta como uma das principais características que leva à Gestão Democrática, onde a pluralidade de interesses deve ser acatada, levando os vários

²⁵ Estatuto da Cidade

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ Maria Mencion, Regime Jurídico da Audiência Pública na Gestão Democrática das Cidades, pág.38.

segmentos da comunidade, da população e das associações representativas contribuir para a elaboração do plano de governo, que venha contemplar um complexo jogo de interesses²⁸.

Em suma, a participação popular traz legitimidade às políticas públicas que nascem do entendimento oriundo das ações que tragam em seu bojo a concordância entre a Administração Pública e aqueles que participaram de sua propositura e análise.

2.2 Audiência Pública

Oriundo do direito anglo-saxônico e ganhando maior visibilidade no direito americano, a audiência pública é o meio pelo qual as decisões administrativas ganham legitimidade e eficiência, e sua falta, viciará ou invalidará essas decisões.

Conforme os dizeres de Gordillo *apud* Soares:

Ressalta que a extensão do princípio da audiência individual ao princípio da audiência pública tem em suas raízes no direito anglo-saxão, fundamentando-se no princípio da justiça natural – o mesmo que nutre a garantia de defesa nos casos particulares e o devido processo legal festejado nos Estados Unidos da América e na própria Argentina. Esse princípio, na prática, se traduz em que, antes da edição de normas administrativas ou mesmo legislativas de caráter geral, ou de decisões de grande impacto na comunidade, o público deve ser escutado²⁹.

As Audiências Públicas, por terem natureza administrativa, reger-se-ão por princípios que se apresentam, como o do devido processo, do contraditório, participação, instrução, impulso de ofício, publicidade, oralidade, informalismo e economia processual.

A evolução do Estado nos apresenta formas de democracia diferenciadas, podendo ser exercitada de forma direta, indireta ou de forma representativa e participativa. Esta nos parece uma das formas mais democráticas de exercício da cidadania, onde o cidadão terá um espaço de discussão e de conscientização,

²⁸ Ibidem, pág. 41.

²⁹ A Audiência no Processo Administrativo, pág. 02.

aprendendo sobre a necessidade de participar, de agir para alcançar melhorias e conquistar as mudanças necessárias para si e para a sociedade³⁰.

Comparato *apud* Saule Júnior, no tocante a evolução da cidadania, nos ensina que:

Considera ter havido uma evolução na concepção individualista do Estado liberal para a noção de nova cidadania no Estado Social, concebida “*em fazer com que o povo se terno parte principal do processo de seus desenvolvimento e promoção: é a ideia de participação*”³¹

O estilo centralizado de governar, onde as decisões políticas e administrativas eram discutidas e decididas por um determinado grupo político, vem sendo superado por um modo de governar mais democrático. A participação popular cada vez ganha espaço no momento da elaboração, na tomada de decisão e implantação de uma política pública que alcance a todos os cidadãos³².

Por ser uma sessão de debates, com participação popular, os cidadãos podem trocar opiniões, conhecer novas formas de pensar, novas experiências, confrontando suas opiniões, seu ponto de vista, contribuindo deste modo para uma decisão administrativa mais adequada e que seja benéfica para todos³³.

Moreira Neto *apud* Mencio (MENCIO, 2007, pág. 112-113), afirma que:

O instituto da audiência pública é um processo administrativo de participação aberto a indivíduos e a grupos sociais determinados, visando ao aperfeiçoamento da legitimidade das decisões da Administração Pública, criado por lei, que preceitua a forma e a eficácia vinculatória, pela qual os administradores exercem um direito de expor tendências, preferências e opções que possam conduzir o Poder Público a decisões de maior aceitação consensual.³⁴

Assim, a audiência pública como espaço de interação entre o cidadão e a Administração Pública, vem auxiliar os governantes nas tomadas de decisões políticas e administrativas resultantes de um consenso com a sociedade.

³⁰ Nelson Saule Júnior, A Participação dos Cidadãos no Controle da Administração Pública, pág. 08.

³¹ *Ibidem*, pág.07.

³² Regime jurídico da audiência pública na gestão democrática das cidades, pág.89-90.

³³ *Ibidem*, pág.112-113

³⁴ Regime jurídico da audiência pública na gestão democrática das cidades, loc. cit.

Este diálogo entre os cidadãos e a Administração Pública se traduz em um avanço na forma de participação e controle dos atos e decisões que diretamente incidem sobre o cotidiano das pessoas³⁵.

A importância da Audiência Pública torna-se ímpar quando analisamos o tema licitação. Na legislação pertinente o valor licitado definirá a necessidade de realização de Audiência Pública como ato inicial do certame, com valores mínimos previstos, e após sua realização a feitura e publicação do edital³⁶.

A Audiência Pública objetiva promover a publicidade, com uma ampla participação dos cidadãos, promovendo a discussão, onde este irá fazer-se ouvir, questionando, propondo, discordando ou concordando³⁷.

Neste espaço, o povo exercerá seu poder anuindo ou negando seu consentimento, tanto quanto a conveniência da realização do proposto.

Torres *apud* Figueiredo (FIGUEIREDO 2007):

(...)

As audiências públicas integram o perfil caracterológico dos Estados Democráticos de Direito modelados pelo constitucionalismo europeu do pós-guerra, para o qual o poder político não apenas emana do povo e em seu nome é exercido (democracia representativa), mas comporta a participação direta do povo (a fórmula de democracia mista ou plebiscitória inscrita no parágrafo único do art. 1º da Constituição Federal de 1988).

(...)

Em face do vulto da licitação, compreende-se o intuito do legislador, contudo é preciso discernir-lhe o alcance. Não terá querido submeter ao crivo dos interessados a decisão de realizar o certame, por si só obrigatório, em princípio. Justifica-se a audiência para debater o objeto a ser licitado e o projeto proposto para a sua execução. Não haveria utilidade em rever com populares (presumidamente leigos) matéria que é estritamente técnico-jurídica, quanto a se é devida, dispensável, inexigível ou vedada a licitação; a resposta encontra-se na Constituição e na legislação pertinente, e não em reuniões assembleares. O que seria passível de discussão aberta concerne ao teor político-administrativo do ato que delibera empreender o objeto e a como fazê-lo.

(...)

O novo estatuto, ao exigir a audiência pública antes da efetivação de concorrência de grande porte, pretendeu colher o assentimento, ou a reprovação, dos segmentos interessados no objeto (que será, no mais das vezes, obra ou serviço público de envergadura), seja quanto à conveniência

³⁵ Regime jurídico da audiência pública na gestão democrática das cidades, loc. cit.

³⁶ Lúcia Valle Figueiredo. Instrumentos da Administração Consensual: A Audiência Pública e sua finalidade, pág. 03

³⁷ Mariana Mencion. Regime jurídico da audiência pública na gestão democrática das cidades, pág. 114.

ou à oportunidade de sua consecução, à vista das prioridades de aplicação dos recursos do erário, seja com respeito à concepção técnica e aos métodos de execução do respectivo projeto, que haverá de ser o mais sólido e menos oneroso para os cofres públicos.³⁸

Este processo democrático de ouvir o cidadão está presente em vários momentos da Administração Pública, quando as escolhas e propostas feitas serão de conhecimento público e por ele analisados, resultando daí sua concordância ou superação por uma outra proposição.

Assim, nas questões ambientais, urbanísticas e demais, previstas em lei, os cidadãos devem exercer seu direito de ser ouvido, naqueles assuntos que venham afetar sua vida diretamente.

Este espaço de diálogo entre os cidadãos e os Órgãos Públicos possibilita que a Administração Pública informe como pretende tomar suas decisões e justifique o que visa atender com tal medida, permitindo ao cidadão opinar, oferecer críticas e contribuições que leve ao resultado próximo ao do ideal³⁹.

A Administração Pública utiliza-se da audiência pública para colher ideias, informações, junto à sociedade, para matérias em análises e abrir canais de diálogo com a comunidade, onde ela expõe o seu pleito, suas opiniões e sugestões sobre o assunto em debate⁴⁰.

É nas audiências públicas que o cidadão irá por em prática o diálogo entre o Poder Público e a sociedade, fazendo discussões, emitindo sugestões, e é onde a comunidade conhecerá os temas trazidos para discussão pelos Poderes Executivo, Legislativo e pelo Ministério Público⁴¹.

Será coordenada pelo órgão competente, com período predeterminado, quando será apresentado o tema e aberto espaço para discussão⁴².

Apesar de não estar subordinada a aprovação dos participantes, a Administração poderá responder aos cidadãos as indagações feitas e prestar esclarecimentos naquilo que gerou dúvidas, visando a transparência e publicidade, inclusive expondo os aspectos discricionários da atividade administrativa.

³⁸ Instrumentos da Administração Consensual: A Audiência Pública e sua finalidade.

³⁹ Mariana Mencion. Regime jurídico da audiência pública na gestão democrática das cidades, pág.115-116.

⁴⁰ Regime jurídico da audiência pública na gestão democrática das cidades, loc. cit.

⁴¹ Regime jurídico da audiência pública na gestão democrática das cidades, loc. cit.

⁴² Regime jurídico da audiência pública na gestão democrática das cidades, loc. cit.

Com a democratização do estado brasileiro e a conquista de novos canais de participação popular, os cidadãos tem a sua disposição espaço onde podem exercer sua cidadania, seja no nível Federal, Estadual ou Municipal⁴³. A realização de audiências públicas encontra previsão no artigo 58, § 2º, inciso II da Constituição Federal de 1988, *in verbis*, sempre que estiverem em jogo direitos coletivos:

Art. 58. O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação.

(...)

§ 2º às comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe:

(...)

II – realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil;⁴⁴

A realização de audiência pública por encontrar previsão legal, tanto a nível Federal, Estadual ou Municipal, não ficará sujeita aos interesses de quem está no poder, devendo obrigatoriamente ser realizada naquelas matérias que lhe são pertinentes. Neste espaço de consulta, os cidadãos irão discutir, trocar informações e decidir propostas para aquelas demandas sociais que foram postas.

Atendendo aos princípios que regem o Direito Administrativo, destacando aqui os princípios da publicidade e do devido processo legal, as audiências públicas devem possibilitar a participação direta do cidadão ou de associações que o represente. Todavia, não há por parte do administrador a obrigatoriedade de implementar o resultado das medidas decididas neste espaço.

Segundo os princípios que devem estar presentes nos atos da Administração Pública moderna, a transparência das decisões deve ser um quesito fundamental a ser atendido na troca de informações, nos debates realizados, criando, fortalecendo e ampliando o acesso a um maior controle social em todos os âmbitos do Poder Público⁴⁵.

Diogo Figueiredo Moreira Neto *apud* Mariana Mencio (MENCIO, 2007, pág. 114) nos mostra as vantagens advindas da utilização das audiências públicas:

⁴³ Audiência Pública como instrumento de efetivação dos direitos sociais, pág. 359.

⁴⁴ Constituição Federal de 1988

⁴⁵ Mariana Mencio, Regime Jurídico da Audiência Pública na Gestão Democrática das Cidades, pág. 113-114.

- Evidencia a intenção da Administração Pública de produzir a melhor decisão; * Galvaniza o consenso em reforço da decisão que vier a ser tomada; * Manifesta o cuidado com a transparência dos processos administrativos; * Remove permanentemente o diálogo entre agentes eleitos e seus eleitores; * Presença de um forte conteúdo pedagógico, como técnica social de acesso ao poder e de exercício do poder.⁴⁶

Este espaço de consulta popular é resultado da democratização das relações do estado com o cidadão. É uma oportunidade ímpar, onde as pessoas que ali participam, se informam, discutem seus pontos de vista, tem oportunidade de expor suas opiniões e também de dirimir suas dúvidas. É neste momento que os cidadãos irão expressar seus anseios e sugerir soluções para superar as deficiências apontadas⁴⁷.

Taetti *apud* Bosco (*apud* Gordillo, 2002, pág.152) audiência pública é considerada como:

Mecanismo idôneo de formação de consenso da opinião pública a respeito da juridicidade e da conveniência da atuação da administração; é garantia objetiva de transparência dos procedimentos estatais, uma transparência que é exigida pela Convenção Interamericana contra a Corrupção – pois *a luz do sol é o melhor desinfetante e a melhor polícia*; é elemento de democratização de poder e modo de participação cidadã no poder público.⁴⁸

O que irá caracterizar a audiência pública é a efetiva participação do cidadão, com propostas, debatendo ou decidindo por votação aquilo que aí for discutido, sob pena de não ser reconhecida como tal, ante um comportamento passivo, em que não há participação do público presente, assim como se faz necessário um procedimento formal e pré-estabelecido. Este procedimento formal deve atender os requisitos mínimos para validade dos atos ai propostos, obedecendo à necessidade de publicidade e transparência de seus atos, bem como a oralidade, os registros dos atos praticados e sua publicação.

Assim, para se aprofundar a democracia nas audiências públicas devem estar presentes o debate, a diversidade, as discussões entre bairros, distritos, setores, procurando com isto a alternância dos locais de discussão⁴⁹.

⁴⁶ *Op. Cit.*

⁴⁷ Mariana Mencion, Regime Jurídico da Audiência Pública na gestão democrática das cidades, pág. 113.

⁴⁸ A participação da sociedade civil na esfera pública através das audiências.

⁴⁹ Mariana Mencion, Regime Jurídico da Audiência Pública na gestão democrática das cidades, pág.114.

Esta segmentação nos leva a uma maior participação popular, resultando numa forma mais fácil de formular políticas públicas⁵⁰.

Desta forma, a audiência pública destaca-se como o meio mais apropriado e aceito por todos, para a discussão das propostas apresentadas e que visem a solução e superação de problemas ou situações que atinjam a coletividade, pondo fim a essas demandas⁵¹.

2.2.1 Oportunidades para sua realização

Considerando que a realização de audiências públicas é obrigatória, nas questões que envolvam meio ambiente pode ocorrer quando for julgada uma etapa necessária pelo órgão responsável, quando houver solicitação do Ministério Público e quando sua necessidade for declarada por 50 (cinquenta) ou mais cidades, sob pena de anulação da licença, se por um dos legitimados ou requerentes, efetuou o pedido⁵².

O Poder Público, por meio de audiência pública, abre um espaço para sugestões e críticas, informando a população sobre as questões ambientais decorrentes da atividade a ser exercida⁵³.

Sua obrigatoriedade deve estar prevista em lei, podendo nos casos que envolvam interesses difusos e coletivos, justificar decisão tomada por autoridade competente.

A obrigatoriedade da audiência pública se faz presente, em nossa legislação, difundindo-a em diversos campos normativos, referentes aos direitos difusos, como meio ambiente, urbanismo e interesse público⁵⁴.

2.2.1.1 Meio Ambiente

⁵⁰ João Batista Martins César. A Audiência Pública como um instrumento de efetivação dos direitos sociais, pág. 359.

⁵¹ A Audiência Pública como um instrumento de efetivação dos direitos sociais, *loc. cit.*

⁵² Celso Antonio Pacheco Fiorillo. Curso de Direito Ambiental Brasileiro, pág. 119-120.

⁵³ Curso de Direito Ambiental Brasileiro, pág.120.

⁵⁴ Mariana Mencia, Regime Jurídico da Audiência Pública na gestão democrática das cidades, pág.115-116.

A legislação ambiental, por meio da Resolução nº 001/1986, passa a exigir que se realize audiência pública nos casos de projeto e seus impactos ambientais, no seu artigo 11, §2º, *in verbis*:

Art. 11. Respeitado o sigilo industrial, assim solicitando e demonstrando pelo interessado o RIMA será acessível ao público. Suas cópias permanecerão à disposição dos interessados, nos centros de documentação ou bibliotecas da SEMA e do órgão estadual de controle ambiental correspondente, inclusive durante o período de análise técnica.

§ 2º Ao determinar a execução do estudo de impacto ambiental e apresentação do RIMA, o órgão estadual competente ou a SEMA ou, quando couber o Município, determinará o prazo para recebimento dos comentários a serem feitos pelos órgãos públicos e demais interessados e, sempre que julgar necessário, promoverá a realização de audiência pública para informação sobre o projeto e seus impactos ambientais e discussão do RIMA.⁵⁵

Em complemento a resolução supramencionada, publicou-se no Diário Oficial na data de 05 de julho de 1990, a Resolução nº 9/87 do Conama que nos informará a sua finalidade, o local, bem como órgão competente para a realização da audiência pública.

Art. 1º A Audiência Pública referida na Resolução CONAMA nº 1/86, tem por finalidade expor aos interessados o conteúdo do produto em análise e do seu referido RIMA, dirimindo dúvidas e recolhendo dos presentes as críticas e sugestões a respeito.

Art. 2º Sempre que julgar necessário, ou quando for solicitado por entidade civil, pelo Ministério Público, ou por 50 (cinquenta) ou mais cidadãos, o Órgão de Meio Ambiente promoverá a realização de audiência pública.

§ 1º O Órgão de Meio Ambiente, a partir da data do recebimento do RIMA, fixará em edital e anunciará pela imprensa local a abertura do prazo que será no mínimo de 45 dias para solicitação de audiência pública.

§ 2º No caso de haver solicitação de audiência pública e na hipótese do Órgão Estadual não realizá-la, a licença concedida não terá validade.

§ 3º Após este prazo, a convocação será feita pelo Órgão licenciador, através de correspondência registrada aos solicitantes e da divulgação em órgãos da imprensa local.

§ 4º A audiência pública deverá ocorrer em local acessível aos interessados.

⁵⁵ Resolução nº 001/86 do Conama

§ 5º Em função da localização geográfica dos solicitantes, e da complexidade do tema, poderá haver mais de uma audiência pública sobre o mesmo projeto de respectivo Relatório de Impacto Ambiental - RIMA.

Art. 3º A audiência pública será dirigida pelo representante do Órgão licenciador que, após a exposição objetiva do projeto e do seu respectivo RIMA, abrirá as discussões com os interessados presentes.⁵⁶

2.2.1.2 Licitação

Nos casos em que se faz necessária a licitação pública a Lei nº 8.666/93, torna obrigatória a audiência pública nos contratos com valores estimados superior ao estipulado no artigo 23, I, “c”, *in verbis*:

Art. 23. As modalidades de licitação a que se referem os incisos I a III do artigo anterior serão determinadas em função dos seguintes limites, tendo em vista o valor estimado da contratação:

I - para obras e serviços de engenharia:

(...)

c) concorrência: acima de R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais);⁵⁷

2.2.1.3 Plano Diretor

A Constituição Federal de 1988, de forma democrática, estabeleceu a participação popular daqueles que habitam o meio urbano, dando a eles oportunidades de planejar o espaço onde habitam por meio do plano diretor.

Utilizando as audiências públicas, os cidadãos terão o canal de ligação entre o que almejam para sua cidade e aquilo que o Poder Público propõe, assim, poderão encontrar um entendimento comum, em prol da população propondo e realizando algo para o benefício de todos⁵⁸.

⁵⁶ Resolução nº 09/87 do Conama

⁵⁷ Lei Federal nº8.666/93

⁵⁸ Maria Mencion, Regime Jurídico da Audiência Pública na gestão democrática das cidades, pág. 113.

Importante forma de promover a participação popular, a audiência pública, encontra eco no artigo 43, II do Estatuto da Cidade, *in verbis*:

Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:

(...)

II – debates, audiências e consultas públicas;⁵⁹

O Estatuto da Cidade atende de forma direta estas exigências em seus artigos 2º, III; 40, §4º, I; 43, III, bem como nos artigos 8º e 9º da Resolução 25 do Conselho das Cidades e Resolução 369/06 em artigo 9º, VI, “i” do Conama.

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

(...)

III – cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;

Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

(...)

§ 4º No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:

I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;

Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:

(...)

II – debates, audiências e consultas públicas;

Resolução nº 25 do Conselho das Cidades:

Art. 8º As audiências públicas determinadas pelo art. 40, § 4º, inciso I, do Estatuto da Cidade, no processo de elaboração de plano diretor, têm por finalidade informar, colher subsídios, debater, rever e analisar o conteúdo do Plano Diretor Participativo, e deve atender aos seguintes requisitos:

I – ser convocada por edital, anunciada pela imprensa local ou, na sua falta, utilizar os meios de comunicação de massa ao alcance da população local;

⁵⁹ Lei nº 10.257/2001 – Estatuto da Cidade

II – ocorrer em locais e horários acessíveis à maioria da população;

III – serem dirigidas pelo Poder Público Municipal, que após a exposição de todo o conteúdo, abrirá as discussões aos presentes;

IV – garantir a presença de todos os cidadãos e cidadãs, independente de comprovação de residência ou qualquer outra condição, que assinarão lista de presença;

V – serem gravadas e, ao final de cada uma, lavrada a respectiva ata, cujos conteúdos deverão ser apensados ao Projeto de Lei, compondo memorial do processo, inclusive na sua tramitação legislativa.

Art. 9º A audiência pública poderá ser convocada pela própria sociedade civil quando solicitada por no mínimo 1 % (um por cento) dos eleitores do município.⁶⁰

Resolução nº 369/06

Art. 9º A intervenção ou supressão de vegetação em APP para a regularização fundiária sustentável de área urbana poderá ser autorizada pelo órgão ambiental competente, observado o disposto na Seção I desta Resolução, além dos seguintes requisitos e condições:

(...)

VI - apresentação pelo poder público municipal de Plano de Regularização Fundiária Sustentável que contemple, entre outros:

(...)

i) realização de audiência pública.⁶¹

Atendendo ao anseio da sociedade por uma democracia que beneficie a todos, a Resolução nº 25 do Conselho das Cidades, vem incorporar aqueles princípios que devem acompanhar uma democracia que se diz pluralista, permitindo o acesso de todos às discussões quando da elaboração e aprovação do Plano Diretor, assim, deve-se garantir o acesso de todos nos debates sobre a Política Urbana.

Como forma de coroar a importância da realização das audiências públicas, a nossa Carta Magna, em seu artigo 58, §2º, II vem determinar que sejam realizadas no processo legislativo.

Art. 58. O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação.

⁶⁰ Resolução nº 25 do Conselho das Cidades

⁶¹ Resolução nº 369/06 do Conama

(...)

§ 2º - às comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe:

(...)

II - realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil;⁶²

Alguns requisitos devem ser observados quando se decide realizar audiência pública, assim demonstra Mariana Mencio (MENCIO, 2007, pág.145):

I – ser convocada por edital, anunciada pela imprensa local ou, na sua falta, utilizar os meios de comunicação de massa ao alcance da população local;

II – ocorrer em locais e horários acessíveis à maioria da população; III – ser dirigidas pelo Poder Público Municipal, que após a exposição de todo o conteúdo, abrirá as discussões aos presentes; IV – garantir a presença de todos os cidadãos e cidadãs, independente de comprovação de residência ou qualquer outra condição, que assinarão a lista de presença e V – serem gravadas e, ao final de cada uma, lavrara a respectiva ata, cujo os conteúdos deverão ser apensados ao Projeto de Lei, compondo memorial do processo, inclusive na sua tramitação legislativa.⁶³

O cumprimento dessas exigências dará validade as decisões tomadas nas audiências públicas, podendo contribuir quando da elaboração do Plano Diretor.

No nosso ordenamento jurídico não encontramos a obrigatoriedade da realização das audiências públicas, o Estatuto das Cidades genericamente se refere a este instituto. Mas apesar desta lacuna legal, encontramos em nossa legislação princípios e dispositivos de uma democracia participativa⁶⁴.

Conforme nos ensina Celso Antonio Pacheco Fiorillo (FIORILLO, 2010, pág. 219-220):

A audiência pública poderá ou não acontecer, não tendo cunho obrigatório. A sua formação ocorrerá: a) quando o órgão competente para a concessão da licença julgar necessário; b) quando cinquenta ou mais cidadãos requererem ao órgão ambiental a sua realização; c) quando Ministério Público solicitar a sua realização.

Todavia, caso não seja realizada a audiência pública, tendo havido requerimento de alguns dos legitimados, a licença concedida será inválida.⁶⁵

⁶² Constituição Federal de 1988

⁶³ Regime Jurídico da Audiência Pública na gestão Democrática da Cidade.

⁶⁴ Maria Mencio, Regime Jurídico da Audiência Pública na gestão Democrática da Cidade, pág.121.

⁶⁵ Curso de Direito Ambiental Brasileiro

Reafirmada está aí, a não obrigatoriedade da realização da audiência pública. Contudo, na questão ambiental, tendo os legitimados solicitado tal audiência, e esta não se realizando, tornará inválido sua licença.

Ainda, conforme Fiorillo (FIORILLO, 2010, pág. 220):

Baseado no fundamento constitucional no direito de informação, que decorre do princípio da participação da população, a audiência tem por objetivo expor as informações do RIMA e, através disso recolher críticas e sugestões com relação a instalação da atividade local. Com isso, permite-se a participação popular.⁶⁶

Encontramos neste espaço de discussão, mais um meio de trocas de experiências e contribuições para o aperfeiçoamento da política pública, com a participação popular.

A questão que envolve as decisões oriundas da assembleia, ter caráter vinculante ou não, é outro ponto discutível, onde surgem tendências que entendem não haver vinculação, exemplificando com o que nos diz Lucia Valle Figueiredo (FIGUEIREDO, 2007, pág.03-04):

Apesar de obrigatória, não é vinculante, consoante se nos afigura, por ausência de determinação legítima para tal fim. O administrador poderá justificar a necessidade de realização da obra ou serviço da maneira pretendida, e realiza-los. Todavia, como se poderá inferir, passa ser questionável a legitimidade de obra ou serviço recusados pela comunidade, ou, mesmo, questionados, até, as vezes, no tocante à maneira de realizá-los. Destarte, a primeira grande consequência, verificada por nós: *inverte-se, em termos de controle, o ônus da prova*. Há necessidade de Administração provar que sua decisão, não obstante desacolhida ou questionada pela comunidade interessada, ou acolhida em outros termos, foi bem tomada. Nota-se, em consequência, a presunção de que a obra ou o serviço poderia entrar em atrito com os princípios vetoriais da Administração Pública.⁶⁷

Fica demonstrada que a Ação Pública não vinculada à decisão do coletivo necessita de ter comprovação de sua necessidade para que possa ser vista por todos como legítima.

⁶⁶ *Op.Cit.*

⁶⁷ Instrumentos da Administração Consensual: a audiência pública e sua finalidade.

Encontramos também, especialistas, como Wallace Paiva Martins Júnior⁶⁸, Mariana Mencio e Celso Antonio Pacheco Fiorillo, entre outros que entendem que as decisões tomadas em audiências públicas possuem caráter vinculante.

Todavia, autores há que entendem que não se faz presente o caráter vinculante nas decisões originárias das audiências públicas.

No entendimento de Evanna Soares (SOARES, 2002, pág. 02): “Tais opiniões não vinculam a decisão, visto que têm caráter consultivo, e a autoridade, embora não esteja obrigada a segui-las, deve analisa-las segundo seus critérios, acolhendo-as ou rejeitando-as”.⁶⁹

Para que haja uma transformação social, um desejo de mudança se faz necessário, preciso é, que surja uma ação coletiva, que desponte no seio da sociedade um movimento de transformação, e é com a participação popular que irá criar-se espaços institucionais de negociação⁷⁰.

Para Di Pietro *apud* Soares (SOARES, 2002, pág.1):

O princípio da participação popular na gestão da Administração Pública pontifica na Constituição da República do Brasil de 1988, como exemplo, nos artigos 10, 187, 194, 194, VII, 198, III, 204, II, 206, VI e 216, §1º, bem assim os instrumentos de controle, como se vê, entre outros, no art. 5º, XXXIII, LXXI e LXXIII, e no art. 74, §2º. Essa participação do cidadão se implementa de várias formas, tais a presença de ouvidores nos órgãos públicos, criação “disque-denúncia”, audiências públicas e consultas públicas.⁷¹

Percebemos assim, que as audiências públicas também servem para controlar as ações da Administração Pública, através da participação popular⁷².

É de entendimento comum, que a audiência pública funcione como um espaço para formar cidadãos conscientes, resultando numa participação política, legítima e transparente.

⁶⁸ Wallace Paiva Martins Júnior *apud* Mariana Mencio, explica em seu artigo Participação popular no Estatuto da Cidade. In: FINK, Daniel Roberto (Coord.). Temas do Direito Urbanístico 4, p.252, que: “A eficácia vinculante do resultado existe no direito nacional previsão legal. Implicando renúncia de poder contrasta com o princípio da separação dos poderes, em que ao Poder Executivo compete privativamente tomar as decisões administrativa (artigo 84, II, Constituição). Destarte, o exercício direito do poder com dispensa de representação política requer lei específica de iniciativa do Poder Executivo (artigos 48, X e XI, e 61, §1º, II, “e”, Constituição), porquanto exceções e privatividade devem ser expressas e interpretadas restritivamente”.

⁶⁹ A audiência pública no processo administrativo.

⁷⁰ Mariana Mencio. Regime Jurídico da Audiência Pública na gestão Democrática da Cidade, pág.98.

⁷¹ A audiência pública no processo administrativo

⁷² *Ibidem*, pág.112-113.

Quando analisamos a audiência pública como um espaço de participação popular, podemos perceber que o cidadão não apenas aceita as decisões tomadas, mas participa delas diretamente, não apenas como mero espectador, mas como participante, sujeito da ação transformadora⁷³.

É neste espaço que serão realizados debates públicos quando assuntos de relevância para a comunidade serão submetidos a sua apreciação⁷⁴.

A realização da audiência pública deve ter como requisito a presença de interesse coletivo, de reconhecido importância, como meio ambiente e questões relativos a consumidores⁷⁵.

Segundo Hermany *apud* Grüne (GRÜNE, 2012, pág. 29):

É substancial para a efetivação da democracia deliberativa desenvolver espaços que possibilitem a participação de todos os membros da comunidade, a fim de que, juntos, trabalhem na gestão compartilhada. A construção do espaço local, além de favorecer o desenvolvimento da responsabilidade social, potencializa o sentimento de solidariedade e pertencimento por parte dos atores que integram a sociedade, contribuindo para a efetividade do controle social.⁷⁶

A participação popular só se tornará uma realidade entre os cidadãos se esta prática de se fazer sujeito das ações e transformações passar a ser parte do dia a dia. Para isto, necessário se faz haver entre todos, um compromisso coletivo, onde se destaque a confiança, a solidariedade.

Procura-se assim, por meio desses espaços de discussão, garantir a participação de todos, com uma publicidade que chegue a todos os cidadãos, legitimando a ação administrativa com cunho legal. As decisões daí oriundas objetivam uma aceitação consensual das propostas emanadas pelo Poder Público.

2.2.2 Princípios Norteadores

A Administração Pública deve adotar princípios que irão nortear seus atos, como:

⁷³ *Op.cit.*

⁷⁴ Carmela Grüne. Participação Cidadã na Gestão Pública, pág.43.

⁷⁵ *Ibidem*, pág.43

⁷⁶ Participação Cidadã na Gestão Pública: A experiência da Escola de Samba de Mangureira.

- publicidade: essencial, pois os atos devem ser conhecidos de todos;
- oralidade: é a base de tudo, pois é nos debates que as demandas serão analisadas e a solução para sua superação, encontrada;

- oficialidade: quando necessário se faz o impulso oficial;

Além dos princípios acima, podemos afirmar que necessário também se faz a obediência a princípios que ditados pela Constituição Federal se fazem de cumprimento obrigatórios:

- princípio democrático: que torna necessária a representatividade, a participação e o pluralismo;

A observância destes princípios e de outros existentes no nosso ordenamento jurídico atribuirá legitimidade as ações oriundas das audiências públicas, ações estas fruto da concordância do Poder Público com a comunidade.

2.3 Legitimidade

A quem compete promover a audiência pública?

Compete aos órgãos públicos promover as audiências públicas, com o objetivo de resolver as questões que afetam a sociedade, e é com a participação democrática que os atores sociais irão opinar e apresentar caminhos ou propostas, as vezes alternativos, para satisfação de suas demandas⁷⁷.

A legitimidade conferida e reconhecida das decisões oriundas das audiências públicas se funda na Carta Magna, no exercício da soberania popular, conforme aí previsto.

A participação pode se dar por duas formas, diretamente, quando o cidadão, pessoalmente, participa de seus encontros e apresenta sua opinião, faz conhecida sua proposição sobre matéria relevante e de interesse geral; ou indiretamente, por meio de associação ou organização que o represente⁷⁸.

Nos dizeres de Moreira Neto *apud* Dal Bosco (BOSCO, s/d, pág.02):

⁷⁷ Mariana Mencio. Regime Jurídico da Audiência Pública na gestão Democrática da Cidade, pág.111.

⁷⁸ Maria Goretti Dal Bosco. Audiência Pública como direito de Participação, pág. 02.

A legitimidade aparece na aceitação consensual pela sociedade, de um comportamento, de uma decisão ou de uma ideia que, direta ou indiretamente, diga respeito à direção do grupo. Compreende o domínio da Política e, em razão disso, relaciona-se à vontade da sociedade. A legitimidade, portanto, é caracterizada pelos interesses do grupo, aquilo que a sociedade almeja do poder. Ela é a base do poder político.⁷⁹

Assim, podemos admitir como entes legítimos, todos aqueles que de alguma forma, tenham interesse, seja individual ou coletivo e que visam um objetivo a ser atendido.

O artigo 29, XII da Constituição Federal de 1988 nos aponta que é juntamente com as associações representativas que o Poder Público Municipal irá elaborar o planejamento. Todavia, a Constituição Pátria legitima qualquer cidadão a participar arguindo o direito a soberania, onde os diversos atores sociais tem legitimidade na promoção da audiência pública.

Portanto, quando falamos em participação, o que desponta como algo relevante é a legitimidade, pois a aceitação ou não de uma ideia ou decisão pode ser melhor trabalhada quando os agentes escolhidos estão investidos de legitimidade, perante seus pares, quanto ante a exigência legal⁸⁰.

⁷⁹ Audiência Pública como Direito de Participação

⁸⁰ Maria Goretti Dal Bosco. Audiência Pública como direito de Participação, pág. 02.

3 AUDIÊNCIAS PÚBLICAS REALIZADAS NA CIDADE DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS-SP

Nos encontros promovidos pela Administração Municipal da Cidade de São José dos Campos – SP para se discutir as políticas públicas a serem implementadas e seus respectivos orçamentos, foram analisados temas ligados à saúde, educação, juventude, segurança, planejamento urbano, prevenção a drogas, transportes entre outros⁸¹.

A cidade foi dividida em 19 regiões, e nos encontros setoriais foram promovidas discussões com a participação popular onde foram debatidos assuntos ligados ao Planejamento e ao futuro da cidade, pretendendo aí um maior controle e definição da aplicação dos recursos públicos⁸².

Em entrevista realizada junto ao secretário municipal, da Secretaria de Promoção da Cidadania, Senhor Dimas Soares, secretaria esta responsável pela promoção das audiências públicas, aqueles encontros servem de diálogo entre o governo municipal e os munícipes, onde teriam a oportunidade de contribuir no aperfeiçoamento e proposição das políticas públicas a serem adotadas pelo Poder Público local, devendo ali, serem apresentados os problemas da comunidade e promovidas discussões sobre o melhor caminho para supera-las.

As propostas à Administração Públicas serão objetos de análises e estudos sobre sua viabilidade técnica e econômica, devendo ser incluídas no planejamento que se pretende realizar para a cidade a médio prazo, definindo também a quantia que deverá ser investida pela Administração Municipal naquelas políticas no ano subsequente⁸³.

Temos, portanto, neste exemplo uma manifestação real da população e sua contribuição na formulação de uma Política Pública, que visa atingir a todos.

⁸¹ POP – Planejamento Orçamentário Participativo.

⁸² Comissão do POP recebe formação sobre Orçamento Participativo.

⁸³ POP – Planejamento Orçamentário Participativo.

3.1 Legislação Pertinente

A legalidade conferida aos atos da audiência pública encontra-se disposto na Constituição Federal de 1988 em seus artigos 10, 187, 194 inciso VII, 198 inciso III, 204 inciso II, 206, inciso VI e art. 216 § 1º, com também nos artigos 5º XXXIII, LXXI e LXXII e no art. 74 § 2º. Encontramos ainda outras previsões de audiência pública, no processo judicial (Lei nº 9.868/99 – julgamento e ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade), no processo administrativo (Lei nº 9.784/99), no Ministério Público (CF/88 – art. 127, caput), no Meio Ambiente (Resoluções nº 001/86 e 006/86, art.111, § 1º), na Lei de Licitações (Lei nº 8.666/93), na Lei de concessão e permissão de serviços públicos (Lei nº 8.987/95), na Lei de concessões de energia elétrica (Lei nº 9.427/96), na Lei das agências reguladoras (Lei nº 9.478/97) e no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/01), Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/90).

4 SÃO JOSÉ DOS CAMPOS E SUAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS

Nos encontros organizados pelo poder público municipal da cidade de São José dos Campos/SP, com a finalidade de planejar o orçamento público da cidade, encontrei algumas características que devem estar presente quando da realização das Audiências Públicas, conferindo a elas maior grau de confiança junto ao cidadão. A confiança de ser válida a participação na audiência pública torna-se importante quando se quer um retorno dos cidadãos quanto à certeza de ter valido a pena ter participado.

A expectativa originada dos resultados propalados da audiência pública na solução das questões apontadas pelos cidadãos, não deve ser apagada por um mal gestor.

Assim, deve-se ter em conta, a existência de algumas características, que devem estar presente quando da realização da audiência pública, como:

4.1 Oralidade

A exposição clara e objetiva sobre o motivo que originou a necessidade da audiência pública vem de encontro ao princípio da clareza de informações conforme aduz o artigo 5º, XXXIII da Constituição Federal, quando diz que todos ter direito a receber informações de seu interesse particular ou coletivo.

Nas audiências realizadas no município de São José dos Campos, o poder público, por meio de seu corpo técnico, vem ao encontro dos munícipes expor questões que afetam o seu cotidiano e colher propostas que irão contribuir para a superação das questões apresentadas.

As informações trazidas pelo poder público chegam aos cidadãos por meio de por meio de exposição em slides, vídeos, bem com, materiais que fornecem informações acerca do assunto em questão e que podem suprir de eventuais lacunas em relação ao tema, para que haja uma decisão consciente.

A exposição oral se faz necessária no ato de realização das audiências públicas, dando a elas sua devida validade, assim como os debates promovidos para conhecimento do assunto proposto.

A apresentação feita pelos profissionais trazidos pelo poder público, se reveste de precisão técnica, deixando claro que há, por partes daquelas pessoas, capacidade para tratar dos temas ali discutidos.

4.2 Participação do Poder Público

Observei, nos encontros dos quais participei, que o poder público municipal se fez presente em um dado encontro, como organizador e cedeu o espaço para iniciativa privada em outros.

Naqueles em que coordenou o evento, todos os serviços oferecidos partiram do setor público. Já, naqueles encontros que o particular geriu os debates, o poder público cedeu o espaço para realização das audiências, bem como, se apresentou ao final colhendo as sugestões dos munícipes.

Entendo que, no momento de discussão das questões públicas, que afetam diretamente o cidadão, deve o poder público assumir o papel de condutor das discussões e debates, interferindo quando necessário para resguardar o interesse coletivo, em detrimento do interesse particular, atendendo, assim, um dos princípios basilares do Direito Administrativo, qual seja, o tradicional princípio da preponderância do interesse público sobre o interesse particular, bem como o princípio da impessoalidade.

Todavia, sabemos que nem sempre é assim que acontece momentos há, que o interesse econômico prevalece sobre o interesse coletivo.

4.3 Participação Popular

Este é um tema que merece uma atenção especial, pois o cidadão deve ter em mente que as transformações que almeja, para benefício seu e dos demais, só

serão conquistados se houver empenho por parte de todos, para que se façam ouvir pelo poder público.

Observei nas audiências das quais participei, que a participação da população é tímida. O quórum desses encontros não equivale a importância do assunto tratado e nem as pessoas presentes correspondem ao número suficiente para que a população se sinta ali representada, podendo ser observado ainda que a juventude não se faz presente, ainda que, o momento seja adequado para apresentar sugestões que garanta um meio ambiente sustentável para as presentes e futuras gerações, conforme aduz o artigo 225 da Constituição Federal.

A divulgação dos encontros não se tornou um óbice para uma maior participação dos munícipes, podemos encontrar um farto material nos meios de comunicação, nas repartições públicas, em estabelecimentos comerciais, dando ciência aos cidadãos da realização dos eventos.

Várias podem ser as explicações sobre este baixo quórum, podendo ser considerado, o baixo grau instrução das pessoas, desconhecimento sobre o que será tratado nesses encontros, pouca consciência política ou apenas seu desinteresse pelos assuntos tratados.

Certo é que, a participação popular insuficiente pode gerar descontentamento com relação as ações futuras implementadas. Devem os cidadãos, terem consciência de que seu amanhã será o resultado daquilo que ele contribuiu para construir hoje.

A participação popular, assim, se mostra como algo de suma importância quando assunto é audiência pública, importante, senão indispensável, que os cidadãos tenham a consciência do quão é necessário o esforço de participação.

4.4 Publicidade

O momento da realização, bem como, os atos praticados e as decisões consensuais acertadas na audiência pública, devem ser levadas ao conhecimento de todos. Assim, necessário se faz que seja promovida a divulgação de todos os atos ali praticados, que sejam tornados públicos.

A divulgação dos encontros é um ato obrigatório e que faz parte do direito de todo cidadão, conforme o artigo 37 de nossa Carta Magna, devendo o poder público obedecer ao mandamento constitucional que nos ensina que o poder público obedecerá aos princípios legais, como o da publicidade, impessoalidade, entre outros, portanto, a audiência pública deverá ser acompanhada de uma ampla divulgação,

No município de São José dos Campos, a realização desses encontros, se fez acompanhar de uma ampla campanha de divulgação por parte do poder público municipal, sendo utilizados os variados meios de comunicação, escrito e falado.

Portanto, a cidade de São José dos Campos, está seguindo as principais características das audiências públicas, cumprindo, assim os princípios legais.

5 Considerações Finais

Podemos afirmar que a prática da cidadania nos leva a refletir sobre quão é importante à participação dos cidadãos nos momentos de discussão existentes, para que façam valer os seus direitos. A Constituição Brasileira de 1988 vem coroar a cidadania, como paradigma para a proteção e promoção dos direitos da pessoa humana.

As Audiências Públicas nos são reveladas como espaços democráticos, em que os cidadãos irão exercer a sua cidadania trazendo para a discussão aqueles assuntos que entendem ser de interesse coletivo ou difuso, entendido como direitos transindividuais de natureza indivisível de que são titulares, respectivamente, categorias ou classe de pessoas ligadas entre si, ou com a parte contrária por uma relação jurídica, bem como, pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato.

A participação popular é uma importante conquista da sociedade, e é um instrumento, por meio do qual, os cidadãos podem apontar soluções para suas demandas ou propor/sugerir a adoção de novas políticas públicas que entendem serem necessárias sua implementação para satisfação das carências da sociedade.

A partir da contemplação por nossa Constituição de 1988, da importância da participação do cidadão nos espaços de discussão do planejamento e implementação das políticas públicas, podemos visualizar a possibilidade de surgimento de uma nova cultura no seio do povo, onde o Poder Público deixa de se apresentar como um ser que dita os rumos do que deve ser feito e passa a planejar e realizar ações em parceria com a comunidade.

O caminho a seguir é longo, necessário se faz modificar a cultura do cidadão, criando mecanismos próprios ou não, institucionais ou não, de articulação social. Um obstáculo importante de participação popular e que merece uma atenção especial do Poder Público, é o desconhecimento por uma parcela grande da população, de seus direitos e quais os caminhos que estão disponíveis para que sejam respeitados.

Com o advento da democracia, com o surgimento de um novo ordenamento jurídico e a conseqüente criação da participação da sociedade nas tomadas de decisão, as Audiências Públicas vieram para desempenhar o papel de espaço para

se por em prática a participação popular, permitindo que o cidadão tornar-se indutor do desenvolvimento de sua comunidade.

Por fim, fica claro, que os benefícios advindos da nossa recente democracia veem para reafirmar que quando há participação, todos os cidadãos são beneficiados. As Políticas Públicas resultantes do consenso da comunidade, a todos atende. A parceria Estado-Cidadão é necessária e vive um momento de avanço, benéfico a todos, contribuindo para um futuro com mais igualdade, justiça, onde a cidadania se faz presente e não haja excluídos.

Concluo este trabalho com a convicção que a grande maioria das pessoas ainda não tem a noção da importância de sua participação no planejamento das ações e políticas públicas junto aos órgãos governamentais. O pouco engajamento dos cidadãos nestes momentos de discussão propícia a prática, pelos políticos, de políticas clientelistas, assistencialistas e que atendam apenas o interesse particular de quem está no poder.

REFERÊNCIA

ALMEIDA, Gregório Assagra de, Jarbas SOARES JÚNIOR, e Samuel Alvarenga GONÇALVES. *Audiência Pública: um mecanismo constitucional de fortalecimento da legitimidade social do Ministério Público*. junho de 2006. <https://aplicacao.mp.mg.gov.br/xmlui/handle/123456789/959> (acesso em 13 de novembro de 2013).

Audiência Pública. <http://audienciapublica.ana.gov.br> (acesso em 13 de novembro de 2013).

BOSCO, Maria Goretti Dal. *Audiência Pública como Direito de Participação*. 16 de outubro de 2013. <http://oab-ms.jusbrasil.com.br/noticias/1645537/audiencia-publica-como-direito-de-participacao> (acesso em 02 de novembro de 2013).

CÉSAR, João Batista Martins. *A Audiência Pública como Instrumento de Efetivação dos Direitos Sociais*. julho-dezembro de 2011. <http://portalrevistas.ucb.br/index.php/rvmd/article/viewFile/3124/1933> (acesso em 21 de julho de 2013).

Conselho das Cidades. *Resolução nº 25 do Ministério das Cidades*. <http://www.barretos.sp.gov.br/planodiretor/arquivos/resolu%E7%E3o%2025%20-%20plano%20diretor.pdf> (acesso em 14 de novembro de 2013).

—. *Resolução nº 34 do Ministério das Cidades*. <https://www2.mp.pa.gov.br/sistemas/gcsubsites/upload/39/ResoIN34De01DeJulho2005.pdf> (acesso em 14 de novembro de 2013).

COPATTI, Livia Copelli. *A Efetivação da cidadania através da participação no Poder Local*. junho de 2010. http://www.uricer.edu.br/new/site/pdfs/perspectiva/126_110.pdf (acesso em 11 de outubro de 2013).

COSTA, Ana Maria, e Tatiana LIONÇO. *Democracia e Gestão Participativa: uma estratégia para a equidade em saúde?* maio-agosto de 2006. http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-12902006000200006&script=sci_arttext (acesso em 20 de agosto de 2013).

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Instrumentos da Administração Consensual: a Audiência Pública e a sua Finalidade*. agosto/setembro/outubro de 2007.

<http://www.ipea.gov.br/participacao/images/REDAE-11-AGOSTO-2007-LUCIA20VALLE.pdf> (acesso em 02 de novembro de 2013).

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de Direito Ambiental Brasileiro*. 11ª. São Paulo, São Paulo: Saraiva, 2010.

GASPARINI, Diogenes. "Direito Administrativo." In: *Direito Administrativo*, por Diogenes GASPARINI, 684-695. São Paulo: Saraiva, 2011.

GRÜNE, Carmela. *Participação Cidadã na Gestão Pública: a experiência da Escola de Samba Mangueira*. São Paulo: Saraiva, 2012.

MAZZA, Alexandre. *Manual de Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2013.

MEDINA, José Miguel Garcia, Alexandre FREIRE, e Alonso FREIRE. *Audiência Pública tornou-se instrumento de legitimidade*. 04 de julho de 2013. <http://www.conjur.com.br/2013-jul-04/audiencias-publicas-tornaram-stf-instrumento-legitimidade-popular>. (acesso em 04 de novembro de 2013).

MEIRELLES, Hely Lopes. "Direito Administrativo Brasileiro." In: *Direito Administrativo Brasileiro*, por Hely Lopes MEIRELLES, 279-280. São Paulo: Malheiros, 2004.

_____. "Direito Administrativo Brasileiro." In: *Direito Administrativo Brasileiro*, por Hely Lopes MEIRELLES, 300-301. São Paulo: Malheiros, 2010.

MENCIO, Mariana. *Regime Jurídico da Audiência Pública na Gestão Democrática das Cidades*. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

OLIVEIRA, Fabiano Melo Gonçalves de. *Difusos e Coletivos: Direito Ambiental*. Vol. 15. São Paulo, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

PAULA, Alexandre Sturion de. *Estatuto da Cidade e o Plano Diretos Municipal*. São Paulo, São Paulo: Lemos e Cruz, 2007.

Planejamento Orçamentário Participativo - POP.
<http://www.sjc.sp.gov.br/secretarias/fazenda/pop.aspx> (acesso em 24 de novembro de 2013).

Polis - Instituto de Ensino, Formação e Assessoria em Políticas Públicas.

Participação Popular na Construção do Poder Local. Dezembro de 2005.
<http://audienciapublica.ana.gov.br/> (acesso em 03 de novembro de 2013).

POP Setorial. 30 de setembro de 2013.
http://www.sjc.sp.gov.br/salaimprensa/video.aspx?codigo_video=224 (acesso em 24 de novembro de 2013).

Prefeitura Municipal de São José dos Campos. *Comissão do POP recebe formação sobre Orçamento Participativo*.
http://www.sjc.sp.gov.br/secretarias/promocao_cidadania/noticia.aspx?noticia_id=15403 (acesso em 15 de novembro de 2013).

REBOUÇAS, Fernando. *Diferença entre Referendo e Plebiscito*. 16 de janeiro de 2013.
<http://www.infoescola.com/direito/diferenca-entre-referendo-e-plebiscito/> (acesso em 12 de outubro de 2013).

SAULE JÚNIOR, Nelson. *A Participação no Controle da Administração Pública*.
<http://www.polis.org.br/uploads/840/840.pdf> (acesso em 02 de novembro de 2013).

Secretaria de Promoção da Cidadania.
http://www.sjc.sp.gov.br/secretarias/promocao_cidadania.aspx (acesso em 24 de novembro de 2013).

SILVA, Marina. *Política cidadã baseada em princípios e valores*.
http://www.minhamarina.org.br/diretrizes_governo/governo/Politica-principios-valoresv2.php (acesso em 16 de novembro de 2013).

SOARES, Evanna. *A Audiência Pública no Processo Administrativo*. agosto de 2002.
<http://jus.com.br/artigos/3145/a-audiencia-publica-no-processo-administrativo/3> (acesso em 21 de julho de 2013).

SOUZA, Cláudio B. Gomide de. *Gestão Participativa: conceitos e operações fundamentais*.
http://portal.fclar.unesp.br/publicacoes/revista/polit_gest/edi1_artigoclaudiogomide.pdf (acesso em 20 de agosto de 2013).

TAETTI, Ana Paula Trombeta. *A Participação da Sociedade Civil a Esfera Pública através das Audiências*.

<http://www.unicruz.edu.br/seminario/artigos/sociais/A%20PARTICIPA%C3%87%C3%83O%20DA%20SOCIEDADE%20CIVIL%20NA%20ESFERA%20P%C3%9ABLICA%20ATRAV%C3%89S%20DAS%20AUDI%C3%84NCIAS.pdf> (acesso em 08 de outubro de 2013).