



DIREITO CONSTITUCIONAL APLICADO À GESTÃO PÚBLICA

Prof. Dr. Fernando de Brito Alves



Caros alunos,

Esse ebook é um pdf interativo. Para conseguir acessar todos os seus recursos, é recomendada a utilização do programa Adobe Reader 11.

Caso não tenha o programa instalado em seu computador, segue o link para download:

<http://get.adobe.com/br/reader/>

Para conseguir acessar os outros materiais como vídeos e sites, é necessário também a conexão com a internet.

O menu interativo leva-os aos diversos capítulos desse ebook, enquanto as setas laterais podem lhe redirecionar ao índice ou às páginas anteriores e posteriores.

Nesse *pdf*, o professor da disciplina, através de textos próprios ou de outros autores, tece comentários, disponibiliza links, vídeos e outros materiais que complementarão o seu estudo.

Para acessar esse material e utilizar o arquivo de maneira completa, explore seus elementos, clicando em botões como flechas, linhas, caixas de texto, círculos, palavras em destaque e descubra, através dessa interação, que o conhecimento está disponível nas mais diversas ferramentas.

Boa leitura!



SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO:

Prezados alunos, esse material é o nosso e-book da disciplina de Direito Constitucional. Você não vai encontrar na nossa disciplina um curso tradicional de Direito Constitucional.

Isso porque, como vocês bem sabem, nosso curso não se trata de um curso de graduação em Direito, mas em Gestão Pública. Dessa forma, vou apresentar algumas questões relacionadas à origem do nosso direito constitucional, para depois aplicar alguns conceitos do direito constitucional contemporâneo à gestão pública, de acordo com o que se tem estabelecido entre os autores nacionais e internacionais dessa área.

Em primeiro lugar cabe um esclarecimento para aqueles que não estão familiarizados com os temas do direito.

O direito constitucional é o principal ramo do direito, isso porque a Constituição Federal (no nosso caso a Constituição Federal de 1988) possui precedência normativa sobre todas as outras normas do direito interno.

Todas as normas devem se reportar, ainda que indiretamente, à Constituição, e devem ser escrutinadas a partir dos valores constitucionais, e retiradas do ordenamento jurídico caso seja verificada alguma incompatibilidade.

Por isso é fundamental o conhecimento da Constituição para uma compreensão adequada do direito.



1. TEORIA GERAL DO DIREITO CONSTITUCIONAL



CLIQUE NA IMAGEM DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E ASSISTA O VÍDEO DA TV SENADO QUE CONTA UM POUCO DA HISTÓRIA DA NOSSA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988. A TV SENADO RESGATOU O MATERIAL DE ARQUIVO DO DIÁRIO DA CONSTITUINTE PARA MOSTRAR A EVOLUÇÃO DOS DEBATES MAIS IMPORTANTES DURANTE A ELABORAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO DE 1988. O ACERVO MOSTRA A MOBILIZAÇÃO POPULAR NA TENTATIVA DE CONQUISTAR DIREITOS, OS ACORDOS DE LIDERANÇAS PARA VIABILIZAR VOTAÇÕES QUANDO NÃO HAVIA CONSENSO.

O Brasil, desde a sua independência, teve oito Constituições: as de 1824, 1891, 1934, 1937, 1946, 1967 e 1988; além da Emenda nº 1, outorgada pela junta militar, à Constituição Federal de 1967, que pode ser considerada Constituição de 1969 (Constituição do regime militar).

No processo de redemocratização do país, quando a ditadura militar estava enfraquecida pela perda de apoio da opinião pública, pelo esgotamento do modelo econômico, e principalmente pelo renascimento dos movimentos sociais, teve início um lento processo que culminou com a Constituição Federal de 1988.

Nossa constituição foi organizada no contexto da tradição constitucional de língua portuguesa. As principais características do nosso direito constitucional são: I) foi aprovada por um parlamento constituinte em um contexto pluripartidário e democrático; II) vige ininterruptamente desde sua aprovação, e III) consagra os princípios constitucionais do Estado de Direito, Republicano, Unitário, Democrático e Social.



Além dessas, poderíamos afirmar que 1) o programa normativo dos direitos fundamentais é extremamente extenso; 2) o texto constitucional possui cláusulas de abertura para o direito internacional, quando se tratar de normas tutelares de direitos humanos, que podem ser incorporadas ao ordenamento jurídico interno como norma constitucional, desde que observado procedimento específico para a sua aprovação (Constituição da República Federativa do Brasil, art. 5º, §§, 2º, 3º e 4º); 3) a Constituição aposta nos direitos sociais, como uma reação à realidade sócio-econômica degradante, isso significa que muito além das liberdades legais, era necessário avançar no sentido das liberdades factuais; 4) nosso texto constitucional consagra a intervenção no domínio econômico, apostando numa espécie de “economia social de mercado”, 5) nossa Constituição institui em um sistema alargado de justiça constitucional, para proteção autônoma dos direitos fundamentais, pela previsão explícita de ações constitucionais de controle abstrato, e por fim 6) o reforço da sua força normativa (embora isso não tenha impedido os processos de reforma, inclusive para supressão de direitos).

Temos que a Constituição Brasileira de 1988 inaugurou uma nova fase no direito constitucional brasileiro assinalando, entre outras coisas: 1) a consolidação da democracia representativa como modelo político; 2) a primazia dos direitos fundamentais, que foram substantivamente ampliados, tendo sido institucionalizados novos direitos, além do estabelecimento de um sistema de garantias dos direitos fundamentais; 3) a separação dos poderes (de tipo orgânico-funcional) incrementou-se e tornou-se mais complexa.

É inegável a influência da Constituição Portuguesa de 1976 sobre a Constituição Brasileira de 1988, todavia, é possível apontar o encaminhamento de soluções normativo-institucionais *sui generis*, quando comparadas com a tradição constitucional de língua portuguesa, decorrentes de sua história política e de suas tradições culturais, como por exemplo a adoção de um sistema presidencialista peculiar, no qual ocorre a junção



do Chefe de Estado e de Governo, no mesmo órgão (Presidente da República), que é eleito diretamente pelo povo. Alguma doutrina apresenta ainda como característica do “presidencialismo imperfeito” brasileiro, já que ocorre a separação estrita entre Poder Executivo e Legislativo, embora devam ser exercidos em colaboração.



QUER SABER MAIS? APERTE O PLAY!

QUANTO À CLASSIFICAÇÃO

De um modo geral, as Constituições costumam ser classificadas quanto ao modo de elaboração, à forma, à possibilidade de ser alterada, à origem, ao conteúdo, à extensão e a finalidade.



Quanto ao modo de elaboração elas podem ser históricas ou dogmáticas. O melhor exemplo de Constituição história é a da Inglaterra, o processo de organização da narrativa constitucional é bastante lento e respeita as tradições e a história de um determinado povo, normalmente são Constituições não escritas. As Constituições dogmáticas são sempre escritas, e elaboradas por uma Assembleia Nacional Constituinte, como é o caso da Constituição Federal de 1988.

Quanto à forma as Constituições podem ser escritas ou não escritas. Nossa Constituição Federal é escrita, mas isso não significa que todo o texto da Constituição esteja em um único texto. Com a promulgação da Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova York, em 30 de março de 2007, pelo Brasil, nossa Constituição passou a ser pluritextual, tendo em vista que a referida Convenção possui força constitucional, por conta do seu processo de aprovação pelo Congresso Nacional, mas não alterou o texto da Constituição. Dessa forma, as normas constitucionais estão tanto no texto da Constituição, quanto em outros, que eventualmente possuam hierarquia constitucional.

Quanto à possibilidade de emenda, as Constituições podem ser flexíveis, rígidas ou hiper-rígidas. As Constituições flexíveis não possuem um processo específico para aprovação de alterações no texto constitucional; as Constituições rígidas possuem um procedimento especial para aprovação de emendas ao texto constitucional; e as Constituições hiper-rígidas apenas excepcionalmente autorizam emendas, possuindo restrições inclusive de ordem temporal. Nossa Constituição Federal de 1988 é considerada pelos estudiosos como uma Constituição rígida, contudo isso não impediu o Congresso Nacional de emendar nosso texto constitucional inúmeras vezes (106 vezes até o início de 2018, são mais de três emendas por ano na média).



Quanto à origem, as Constituições podem ser outorgadas ou promulgadas. Constituições outorgadas são impostas, enquanto que as constituições promulgadas contam com a participação popular no seu processo de elaboração e aprovação (elas são votadas). Nossa Constituição de 1988 foi promulgada.

As Constituições escritas podem ter normas materialmente constitucionais e normas apenas formalmente constitucionais. Normas formalmente constitucionais são normas que apesar de estarem no texto da Constituição não possuem natureza constitucional, por exemplo, o art. 242, § 2º da CF/88: “O Colégio Pedro II, localizado na cidade do Rio de Janeiro, será mantido na órbita federal.” Normas materialmente constitucional são as normas definidoras de direitos e garantias fundamentais e aquelas que organizam o Estado, preponderantemente.

Quanto à extensão, as constituições podem ser sintéticas ou analíticas. Constituições sintéticas são aquelas que apenas as normas materialmente constitucionais, e apenas as mais relevantes possuem *status* constitucional. Enquanto Constituições analíticas versam sobre inúmeras questões e são muito extensas.

Quanto à finalidade às Constituições podem ser de garantia, de balanço ou dirigente. As Constituições de garantia são típicas do liberalismo, elas limitam o poder político e garantem liberdades básicas (como propriedade, vida, expressão, entre outras); as Constituições de balanço são aquelas que fazem uma síntese de um momento histórico específico; e por fim as Constituições dirigentes são aquelas que além de organizar o Estado e estabelecer um rol de direitos básicos, também possuem um projeto de futuro. A Constituição Federal de 1988 é considerada uma Constituição dirigente.



LEITURA RECOMENDADA

ALVES, Fernando de Brito. **Democracia à portuguesa**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

WWW

CONHEÇA A NOSSA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA
FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988.

2.DIREITO CONSTITUCIONAL APLICADO A GESTÃO PÚBLICA

Do direito constitucional deriva todo o ordenamento jurídico. Dessa forma, disciplinas relacionadas à organização do Estado, aos direitos e garantias fundamentais, ao Direito administrativo, Direito tributário, Direito financeiro e econômico, entre outros decorrem do direito constitucional.

Por essa razão vamos destacar três técnicas de natureza constitucional relacionadas à gestão pública democrática que são o orçamento participativo, as audiências públicas e os conselhos de políticas públicas.



QUER SABER MAIS SOBRE A RELAÇÃO ENTRE CONSTITUIÇÃO E DEMOCRACIA? ASSISTA AO CAFÉ CULTURAL SOBRE “DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO POPULAR”, COM O PROF DR. FERNANDO DE BRITO ALVES.

2.1 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

A tradição de participação política no Brasil é fundada em uma espécie de clientelismo político. Sua história, marcada política e economicamente pela exclusão, produziu nos mais pobres o sentimento comum de que o que acontece na vida, pouco depende de suas ações, não como resultado de um processo irracional, mas como um niilismo estrutural, uma descrença racional na sociedade que ele habita, não se trata de uma resignação ou fatalismo, mas é antes uma espécie de avaliação realística do estado de coisas que encontramos.

Dessa forma a instituição de novas práticas sempre esbarra no ceticismo quanto à participação política, particularmente entre os marginalizados, haja vista o conflito prático que se instala entre o discurso da participação e a experiência objetiva. É de se afirmar que boa parte das organizações sociais é criada por agentes políticos, governamentais ou não, como parte do processo de produção/manutenção de suas clientelas eleitorais, de modo que

Utilizando dois pesos e duas medidas, o Estado de algum modo vicia o confronto social dos interesses sociais, impedindo o crescimento orgânico destes e nesta medida contribui para a desarticulação da sociedade civil (...). Com esta desarticulação, a sociedade civil assume uma certa dualidade entre a sociedade civil “íntima” do Estado e sociedade civil “estranha” ao Estado (SANTOS, 1984, p. 354).

Essas observações iniciais são válidas, evidentemente, não apenas para o orçamento participativo, mas para qualquer prática política que procure subverter a lógica da exclusão.

..



O orçamento participativo é uma dessas práticas políticas que pretendem subverter a lógica da clientela e da exclusão, e tem como pressuposto que a ação coletiva orientada para a participação na gestão pública não pode prescindir de uma densa rede associativa, capaz de discutir e propor a melhor forma de se aplicar os recursos públicos.

Atualmente, além de o orçamento participativo está previsto como instrumento de política urbana para os municípios brasileiros, no artigo 4º, inciso III, alínea “f” da Lei 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) que regulamentou os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelecendo diretrizes gerais da política urbana.

O orçamento participativo pode ser concebido como uma técnica consubstanciadas na: (1) inversão da lógica da representação, já que os representantes ordinários cedem espaço para formas de participação local; (2) aplicação local do princípio da autodeterminação dos povos (autorregulação soberana), pelo qual se instaura uma nova gramática social, já que os próprios participantes escolhem as regras que os sujeitarão; (3) não aplicação de fórmulas técnicas na elaboração do orçamento, para privilegiar os processos de deliberação local na determinação das prioridades orçamentárias.

Boaventura de Souza Santos (2009, p. 467) define o orçamento participativo como sendo uma estrutura e um processo. Estrutura porque se apresenta como um conjunto de instituições articuladas como mecanismos ou canais de participação popular, e um processo de tomada de decisões municipais, baseado em três princípios: (1) participação universal, porque ninguém possui prerrogativas especiais (inclusive os movimentos populares e organizações comunitárias) para definir as prioridades públicas; (2) articulação criativa entre a democracia direta e a democracia representativa, através de instituições ou canais regulares e formais de participação, cujas regras são definidas pelos próprios participantes; (3) distribuição balanceada de recursos, já que ocorre o balanceamento de critérios gerais (substantivos) e critérios técnicos (viabilidade econômica). Processo, porque é um conjunto de atos articulados tendentes a privilegiar o protagonismo de agentes locais.



O orçamento participativo é decorrente da realização de assembleias plenárias regionais, assembleias temáticas, fóruns de delegados, cujas propostas são consolidadas por um Conselho do Orçamento Participativo.

As classes populares têm representação majoritária e são reconhecidas como titulares de direitos subjetivos urbanos passíveis de reivindicação, ordinariamente pela via política.

Os debates e conflitos por recursos ocorrem não apenas entre as regiões de uma determinada cidade, mas sobretudo no interior de cada região, de modo que a cultura política das organizações comunitárias se transforma, de confronto e protesto, em conflito político e negociação.

De acordo com Leonardo Avritzer (2009), o orçamento participativo tem despertado, de um modo geral, três debates distintos: o primeiro consiste na relação entre a sociedade civil e as formas de democracia local; o segundo no desenho institucional do orçamento participativo; e o terceiro no aprofundamento da democracia.

Os movimentos sociais foram muito importantes para a implantação do orçamento participativo, haja vista que suas práticas de gestão democráticas na eleição de prioridades e construção de agendas constituíram uma cultura política antecedente e necessária a implementação de projetos de orçamento participativo, desarticulando a relação “monorganica” entre associação de bairro e instâncias de governo.

Dessa forma, considera Leonardo Avritzer (2009) que é sempre importante inquirir o papel das pré-estruturas organizativas da sociedade civil na constituição do orçamento participativo e em outras políticas de participação a capacidade do Estado de induzir práticas de deliberação no âmbito da sociedade civil; a capacidade dos movimentos sociais, associações de bairro, entre outros, de não se transformarem em canais corporativos de acesso a recursos públicos, o que geraria novas dinâmicas de exclusão e seria capaz de produzir um déficit democrático considerável.



O desenho institucional do orçamento participativo envolve discussões sobre a sua capacidade de influenciar ou pré-determinar as atitudes dos diversos atores sociais.

O orçamento participativo envolveria duas atitudes diversas: participação e deliberação, dito de outra forma, essa técnica é participativa na medida em que demanda uma espécie de compromisso ou esforço dos atores sociais envolvidos, e é deliberativa porque envolve um processo de deliberação que se processa de acordo com uma lógica e uma ética discursiva.

Em todos os casos, constatou-se que, antes da implantação do orçamento participativo, os planos de investimento do poder público concentravam-se nas mesmas regiões nas quais a pobreza se concentrava (AVRITZER, 2009, p. 15).

As formas ampliadas de participação (processos deliberativos em sentido lato) associadas a formas de racionalidade pré-existentes (por exemplo, as demandas prioritárias identificadas de forma antecedente pelo poder público), indicava que os atores sociais não são apenas capazes de criar rankings de prioridade, mas sobretudo, são capazes de agir com solidariedade (ação altruísta), identificando lacunas nas prioridades de investimento do governo, para alcançar os mais marginalizados entre os pobres (Op. Cit.).

Existem indicativos que o orçamento participativo é capaz de gerar um círculo virtuoso mediante o qual o aumento da capacidade de investimento do poder público está associado à gestão democrática dos recursos arrecadados.

Isso significa que, de alguma forma, quando as populações locais participam ativamente da distribuição dos recursos, elas contribuem mais de acordo com uma lógica de justiça redistributiva.



A experiência de orçamento participativo de Porto Alegre foi por isso escolhida pelas Nações Unidas como uma das quarenta mais importantes inovações urbanas do mundo para ser apresentada na Conferência Mundial das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos – Habitat II, que ocorreu em Istambul, em 1996.



ASSISTA O VÍDEO E VEJA COMO FUNCIONA O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NA PRÁTICA.

2.2 AUDIÊNCIAS PÚBLICAS

A técnica da audiência pública esta prevista no artigo 58, § 2º, inciso II, da Constituição Federal, que afirma expressamente, no rol das atribuições das Comissões do Congresso Nacional, ou de suas Casas, a possibilidade de realização de audiências públicas com entidades da sociedade civil, observadas as matérias de sua competência.

Na legislação infraconstitucional, a realização de audiências públicas é prevista, por exemplo, (1) pelo inciso I, do artigo 48, da Lei Complementar nº 101/2000, com redação dada pela Lei Complementar 131/2009, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos; (2) pelos artigos 32 a 34 da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, de modo que, antes da tomada de decisão, a juízo da autoridade pública, diante da relevância da questão, poderá ser realizada audiência pública para debates sobre a matéria, sendo facultado aos órgãos e entidades administrativas, em matéria relevante, o estabelecimento de meios alternativos de participação de administrados, diretamente ou por meio de organizações e associações legalmente reconhecidas, sendo certo que os resultados da consulta e audiência pública e de outros meios de participação de administrados deverão ser apresentados



com a indicação do procedimento adotado, e eventualmente sua justificativa; (3) no inciso IV do parágrafo único do artigo 27 da Lei 8625/1993, segundo o qual no exercício de suas atribuições, cabe ao Ministério Público, entre outras providências, promover audiências públicas e emitir relatórios, anuais ou especiais, e recomendações dirigidas aos órgãos e entidades, requisitando ao destinatário sua divulgação adequada e imediata, assim como resposta por escrito; (4) no inciso II, do artigo 43, da Lei 10.257/2001 (Estatuto das Cidades), que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal e estabelece entre as metodologias de gestão democrática das cidades, a realização de audiências, debates e consultas públicas; (5) audiência pública judiciária estabelecida na Lei nº 9.868, de 10/11/1999, que “dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal”, no art. 9º, §1º, que faculta, em caso de necessidade de esclarecimento de matéria ou circunstância de fato, ou de notória insuficiência das informações existentes nos autos, ao relator requisitar informações adicionais, designar perito ou comissão de peritos para que emita parecer sobre a questão, ou fixar data para, em audiência pública, ouvir depoimentos de pessoas com experiência e autoridade na matéria. A disposição é repetida nos regimentos internos dos Tribunais, como é o caso do art. 21, XVII, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal.

Conceitualmente, a audiência pública é uma espécie de participação funcional, coletiva e direta dos cidadãos nos processos de deliberação do poder público, em sentido lato. É funcional visto que consiste na atuação cidadã fora do aparato da administração pública, mas em atividade materialmente pública, que se desenvolve com o auxílio ou concordância da própria administração; é coletiva porque envolve a atuação de uma pluralidade, que se reúne para uma pauta específica, que, depois de esgotada, perde o objeto, e isso a distingue dos conselhos; é direta, visto que ordinariamente ela ocorre sem a intermediação de representantes eleitos.



Seu fundamento é a soberania popular (art. 1º, § único, da Constituição Federal de 1988), que na espécie é exercida diretamente, visto que o cidadão pessoalmente ou por organizações sociais representativas é instado a apresentar propostas, tomar ciência de fatos da administração, ações estratégicas, planejamento e prestação de contas, ou ainda, reivindicar direitos.

Na doutrina, são vários os aspectos da técnica ressaltados: (1) consiste em atividades de averiguação e comprovação de dados necessários à tomada de decisão; (2) confere maior publicidade e participação dos cidadãos; ou ainda, (3) simplificação processo administrativo.

Para que não se trate de mera reunião popular, a audiência pública, qualquer seja sua modalidade, deve se revestir de um mínimo de formalidade e observar princípios, que podem ser transpostos do conceito de devido processo legal (publicidade, oralidade, participação, contraditório, instrução, gratuidade, economia de formas, impulso oficial, entre outros), sem qualquer prejuízo para a atividade.

A aplicação da técnica da audiência pública no processo legislativo decorre da própria Constituição Federal e está prevista expressamente no Regimento Interno do Senado (Resolução nº 93/1970-SF, artigos nº 93 e nº 95), e no Regimento Interno da Câmara dos Deputados (Resolução nº 17/1989-CD, artigos nº 255 a nº 257) que dedicou um capítulo ao tema, no título que se refere à participação da sociedade civil. Ela tem por objetivo precípuo promover o envolvimento dos cidadãos nas fases iniciais do desenvolvimento de políticas públicas.

De um modo geral, as Comissões legislativas poderão realizar audiências públicas com entidade da sociedade civil para instruir matéria legislativa em trâmite, bem como para tratar de assuntos de interesse público relevante, atinentes à sua área de atuação, mediante proposta de qualquer membro ou a pedido de entidade interessada (art. 93 da Resolução nº 93/1970-SF e artigo nº 255 da Resolução nº 17/1989-CD).



O Regimento Interno da Câmara dos Deputados, tecnicamente, é melhor que o do Senado Federal, no tocante à indicação dos procedimentos que devem ser adotados na execução da audiência pública. Veja-se a propósito o artigo 256 da Resolução nº17/1989-CD:

Art. 256. Aprovada a reunião de audiência pública, a Comissão selecionará, para serem ouvidas, as autoridades, as pessoas interessadas e os especialistas ligados às entidades participantes, cabendo ao Presidente da Comissão expedir os convites.

§ 1º Na hipótese de haver defensores e opositores relativamente à matéria objeto de exame, a Comissão procederá de forma que possibilite a audiência das diversas correntes de opinião.

§ 2º O convidado deverá limitar-se ao tema ou questão em debate e disporá, para tanto, de vinte minutos, prorrogáveis a juízo da Comissão, não podendo ser aparteado.

§ 3º Caso o expositor se desvie do assunto, ou perturbe a ordem dos trabalhos, o Presidente da Comissão poderá adverti-lo, cassar-lhe a palavra ou determinar a sua retirada do recinto.

§ 4º A parte convidada poderá valer-se de assessores credenciados, se para tal fim tiver obtido o consentimento do Presidente da Comissão.

§ 5º Os Deputados inscritos para interpelar o expositor poderão fazê-lo estritamente sobre o assunto da exposição, pelo prazo de três minutos, tendo o interpelado igual tempo para responder, facultadas a réplica e a tréplica, pelo mesmo prazo, vedado ao orador interpelar qualquer dos presentes.

A única vedação à participação é de membros de representação diplomática estrangeira. Sendo que de todos os atos deve ser lavrada ata, sendo possível a extração de cópias suas, ou de outros documentos referentes à audiência pública, pelos interessados (art. 93 da Resolução nº 95/1970-SF e artigo nº 257 da Resolução nº 17/1989-CD).

No processo administrativo, ela decorre de uma necessidade jurídico-polí-



tica, mas, sobretudo, pragmática, a despeito da previsão legal (arts. 32 a 34 da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999).

Isso porque o interesse em sua realização consiste na pretensão de produção de atos administrativos dotados de legitimidade; além do interesse dos cidadãos alcançados pela decisão do administrador público em produzir provas e demonstrar fatos, que podem interferir na decisão de caráter geral.

São dois os requisitos para a realização da audiência pública no processo administrativo, sendo que o primeiro refere-se à relevância da questão, e o segundo à generalidade dos efeitos da decisão. Isso significa que presentes os requisitos, a realização da audiência pública não é obrigatória (pela lei), ela passa ainda pela decisão discricionária do administrador público, todavia, entendendo o administrador público pela sua necessidade, ela deve realizar-se de acordo com os preceitos já esboçados.

Ainda é de apontar que, embora prevista de forma obrigatória por alguns diplomas legais, a administração pública, sistematicamente deixa de conferir eficácia ao instituto. É o que ocorre, por exemplo, com o disposto no artigo 6º da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho, a propósito:

Artigo 6º

1. Ao aplicar as disposições da presente Convenção, os governos deverão:

a) consultar os povos interessados, mediante procedimentos apropriados e, particularmente, através de suas instituições representativas, cada vez que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente;

São diversas entidades que denunciam o descumprimento reiterado pelo Estado brasileiro do direito de consulta prévia, que tem gerado verdadeiros deslocamentos compulsórios de comunidades indígenas e quilombolas, em razão da construção de usinas hidrelétricas, por exemplo.



Isso tem mobilizado organizações indígenas, quilombolas e a Central Única de Trabalhadores, que protocolaram denúncia na Organização Internacional do Trabalho sobre o descumprimento da Convenção 169.

As Audiências públicas do Estatuto das Cidades (Lei 10.257/2001), “[...] sob o ponto de vista jurídico, [indicam] a vontade do legislador de submeter ao próprio povo – livre de ‘intermediários’ institucionais – a gestão democrática da cidade [...]” (FIO-RILLO, 2002), e deve acontecer como instrumento da implementação de um modelo democrático de gestão.

Entendemos que as audiências públicas previstas na referida norma são de realização obrigatória, como a audiência pública para implantação de empreendimentos e atividades com efeitos potencialmente poluidores ao meio ambiente natural ou construído (art. 2º, inciso XIII, da Lei 10.257/2001), sob pena não apenas de reduzir a possibilidade de interferência democrática do cidadão na gestão pública da cidade, mas, sobretudo, de eivar de nulidade os atos administrativos realizados sem a prévia audiência dos cidadãos.

A Audiência Pública Judiciária é diferente das outras modalidades apenas no sentido de que não tem pretensão de tornar público o tema objeto do processo. Ela decorre de demandas mais complexas do próprio controle de constitucionalidade das leis e atos normativos do poder público. Isso significa que a interpretação constitucional não é um evento meramente estatal, tanto do ponto de vista teórico, quanto do ponto de vista pragmático. Os processos de interpretação constitucional e evidentemente de controle de constitucionalidade devem estar abertos a todas as forças e atores da comunidade política.

Em todas as modalidades acima descritas, a audiência pública resulta em uma concepção nova de povo e do seu papel, isso porque ela não se trata de mera consulta, mas da possibilidade de interferência positiva que decorre da recuperação do seu poder de agenda pelo povo.





QUER SABER MAIS SOBRE AUDIÊNCIAS PÚBLICAS?

Aprofundamento: Muitas audiências públicas foram registradas e estão disponíveis na internet. Pesquise no Youtube um exemplo de audiência pública e procure verificar se as decisões tomadas pelo poder público (posteriormente a sua realização) foram influenciadas pelos debates e pelos argumentos apresentados pelo povo.

2.3 CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O conceito de política pública possui vários significados, por exemplo: (1) um campo de estudo da política que analisa os governos sob a ótica das grandes questões públicas; (2) um conjunto de ações governamentais para produzir efeitos específicos; (3) a soma das atividades, diretas ou delegadas, dos governos que influenciam a vida dos cidadãos; e, por fim, (4) as escolhas públicas.

De qualquer sorte, políticas públicas são aqui entendidas como o “Estado em ação”. Ação não é, contudo, sinônimo de atividade. É uma ação sistemática e qualificada, de um determinado governo, com o objetivo precípua de intervir em contextos sociais específicos a fim de promover inclusão. Isso faz com que as políticas públicas guardem profunda relação com a política.

Theodor Lowi (1964, p. 677-715; 1972, p. 298-310) apresentou uma das mais famosas classificações das políticas públicas conhecidas, ponderando que elas poderiam ser segregadas em quatro grandes grupos: (1) políticas distributivas, que desconsiderando a limitação dos recursos, geram impactos mais individuais do que universais,



já que objetivam atingir grupos sociais ou regiões específicas em detrimento do todo; (2) políticas regulatórias, que envolvem a burocracia estatal e os grupos de interesse; (3) políticas redistributivas, que promovem a distribuição de recursos, impondo perdas concretas a determinados grupos em favor de outros, elas costumam atingir um número bastante grande de indivíduos, são chamadas também de políticas sociais universais; (4) políticas constitutivas, que estabelecem procedimentos.

Cada tipo de política pública decorre de posições políticas fundamentais, de modo que para cada uma existem pressões e jogos de interesse específicos, que podem, ou não, ser refletidos pela opinião pública, mas sempre se tencionam no interior das comunidades.

É possível constatar um déficit de participação popular generalizado na gestão das políticas públicas. Desde a década de 1970, ouve-se da necessidade de se “reduzir a democracia” para se “garantir a governabilidade”, já que uma pretensa “sobrecarga de democracia” estaria associada a uma “crise de governabilidade” (PISARELLO, 2003, p. 132), possibilitando a elaboração de teorias elitistas da democracia, que reduzem a participação popular na gestão pública ao voto periódico.

Esse déficit democrático começa a ser compensado na América latina, na década de 1990, quando ocorre abertura política com a adoção de um modelo democrático de regime político, que era capaz de assegurar além da participação formal, por meio de eleições periódicas, outros mecanismos de participação popular, como a constituição de Conselhos, que integraram paritariamente representantes do poder público e da comunidade, com competência para estabelecer, gerir e avaliar políticas públicas desenvolvidas pelos governos.

A participação popular na gestão de políticas públicas democratiza o sistema decisório (mais transparência na deliberação), permite maior visibilidade das demandas sociais (e promove mais igualdade) e possibilita o alargamento de direitos (promove o associativismo e melhora a qualidade das ações de promoção do interesse público).



Atualmente, a principal técnica de interação entre o governo e a sociedade civil, na gestão de políticas públicas ou programas, são os chamados Conselhos de Políticas Públicas.

Na Assembleia Constituinte, acabou prevalecendo uma visão de Conselho e Política Pública como uma forma de participação popular que visava a “mudanças na gestão pública e na elaboração de políticas, tendo em vista sua democratização e transparência [...], como canal de relação entre Estado e sociedade, espaço de administração de conflitos” (TEIXEIRA, 1996, p. 8).

Esse novo modelo de gestão de políticas consubstanciado nos conselhos paritários composto de representantes da sociedade civil e dos governos, com uma área específica de atuação, significou o abandono de modelos antigos dos conselhos populares ou comunitários, que eram as únicas configurações até então conhecidas.

Dessa forma, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu em diversas normas a obrigatoriedade da cooperação entre a sociedade civil e as instâncias de governo, que ocorre ordinariamente por meio dos Conselhos de Políticas Públicas, para: (1) o planejamento municipal (art. 29, XII); (2) a gestão da seguridade social que compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinado a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social, deve se pautar pelo caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados (inciso IV, parágrafo único, art. 194); (3) assegurar a participação da comunidade na gestão das ações e serviços públicos de saúde que devem integrar uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único (art. 198, III); (4) a participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis, das ações governamentais na área da assistência social realizadas com recursos do orçamento da seguridade social (art. 204, II); (5) a gestão democrática do ensino



público (art. 206, VI); (6) participação de entidades não governamentais em programas de assistência integral à saúde da criança, do adolescente e do jovem, promovidos pelo Estado, mediante políticas específicas (art. 227, §1º.).

Dito isso, é possível concluir que os Conselhos de Políticas Públicas constituem-se como órgãos públicos de composição prioritariamente paritária entre a sociedade e o governo, criados por lei, nas hipóteses previstas na Constituição Federal, ou em outras, em que a transcendência e singular relevância dos interesses públicos geridos demandam uma abertura democrática na gestão de projetos, programas ou políticas.

Os conselhos têm autonomia normativa, consubstanciada tanto na capacidade de autorregulamentação, já que aprovam seu regulamento, quanto na capacidade de editar normas de caráter geral (quando se tratar de conselho gestor amplo), em sua respectiva área de atuação, que possuem caráter regulamentar, supletivo de disposições legais ou de decretos do poder executivo.

Considere-se que a instalação dos respectivos conselhos pode ter caráter obrigatório, quando prevista na Constituição Federal ou em Lei, como pressuposto para que ocorram repasses de recursos públicos.

Os conselhos podem assumir atribuições consultivas, deliberativas e/ou de controle, nos termos da Constituição Federal ou da Lei que o instituiu.

Apenas para exemplificar, os principais conselhos de políticas públicas, regidos por leis federais são: (1) o Conselho Nacional do Meio Ambiente (Lei 6938/1981); (2) Conselho Nacional de Política Criminal e Previdenciária (Lei 7210/1984); (3) Conselho Federal Gestor de Defesa dos Direitos Difusos (Lei 7347/1985); (4) Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (7353/1985); (5) Conselho do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Lei 7998/1990); (6) Conselho Nacional do Trabalho (Lei 8028/1990); (7) Conselho Curador do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (Lei /1990); (8) Conselho Nacional de



Saúde (Lei 8142/1990); (9) Conselho Nacional da Previdência Social (Lei 8213/1991); (10) Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Lei 8242/1991); (11) Conselho Nacional de Assistência Social (Lei 8742/1993); (12) Conselho Nacional dos Direitos do Idoso (Lei 8842/1994); (13) Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia (9257/1996); (14) Conselho Nacional de Educação (Lei 9394/1996); (15) Conselho do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Lei 9424/1996); (16) Conselho Nacional de Recursos Hídricos (Lei 9433/1997); (17) Conselho Nacional de Trânsito (Lei 9503/1997); (18) Conselho Nacional de Esporte (Lei 9615/1998); (19) Conselho Nacional de Política Cultural (Lei 9649/1998); (20) Conselho Nacional de Combate à Discriminação (Lei 9649/1998), (21) Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência (Lei 10.683/2003); entre inúmeros outros.

Os Conselhos Gestores de Políticas Públicas da área social podem ser agrupados em três grandes categorias: (1) são conselhos deliberativos, em sentido estrito, que possuem a atribuição de elaborar normas de estruturação das políticas sociais no respectivo âmbito de atuação, estabelecer programas e ações, além de possuírem competências para estabelecer critérios de financiamento das políticas, critérios de repasses, bem como deliberar sobre serviços e transferências intergovernamentais, a doutrina tende a considerá-los como conselhos gestores amplos, podendo ser considerados como tal o Conselho Nacional de Assistência Social, o Conselho Nacional de Saúde, o Conselho Nacional de Previdência Social e o Conselho Nacional de Educação; (2) o segundo grupo compreende os conselhos consultivos com funções propositivas e de assessoramento, desprovidos de quaisquer “atribuições mandatórias”, que normalmente mobilizam conhecimentos de experts nas áreas de atuação específica, sem qualquer autonomia com relação aos órgãos do poder executivo, sendo eles o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e o Conselho das Cidades; (3) por fim, temos os conselhos gestores tripartites, relacionados a um programa ou fundo público específico, é o caso



do Conselho Curador do FGTS e do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador, cujo objetivo consiste na mobilização de recursos patrimoniais e contam com a participação de trabalhadores, empregadores e representantes do governo.

Existe uma série de objeções levantadas à eficácia da atuação dos conselhos de políticas públicas, quando se compreende eficácia como capacidade de deliberar, controlar e fazer cumprir suas decisões.

Entre as objeções mais comuns, tem-se que a paridade normalmente se reduz à paridade numérica, legal ou normativa, sem que haja, de fato, igualdade material nas condições de acesso à informação, de capacidade técnico-política dos respectivos conselheiros, principalmente no que diz respeito à disponibilidade de tempo, recursos físicos, humanos e tecnológicos, o que faz com que os representantes governamentais tenham melhores condições nos processos de deliberação pública.

É interessante observar o protagonismo do poder público na definição de assuntos relevantes, ou mesmo na proposição de resoluções, nos Conselhos de Políticas Públicas.

O déficit de representatividade se reflete em uma espécie de excesso de consenso, em alguns casos, que é evidentemente contrário às expectativas dos processos de deliberação pública.

De qualquer forma, em diversos lugares os Conselhos de Políticas Públicas tem realizado um verdadeiro controle de agenda do poder público, e assegurado o cumprimento das obrigações constitucionais.



QUER SABER MAIS SOBRE OS CONSELHOS DE
POLÍTICAS PÚBLICAS?

RECOMENDAÇÕES DE LEITURA

ALVES, Fernando de Brito. *Constituição e participação popular: a construção histórico-discursiva do conteúdo jurídico-político da democracia como direito fundamental*. Juruá Editora, 2013.

KAZMIERCZAK, Luiz Fernando; DE BRITO ALVES, Fernando. *O orçamento participativo como forma de exercício dos direitos políticos*. **Espaço Jurídico Journal of Law [EJL]**, v. 14, n. 2, p. 417-436, 2013.

ROTHENBURG, Walter Claudius. *Democracia como Direito Fundamental*. **Argumenta Journal Law**, n. 18, p. 251, 2013.

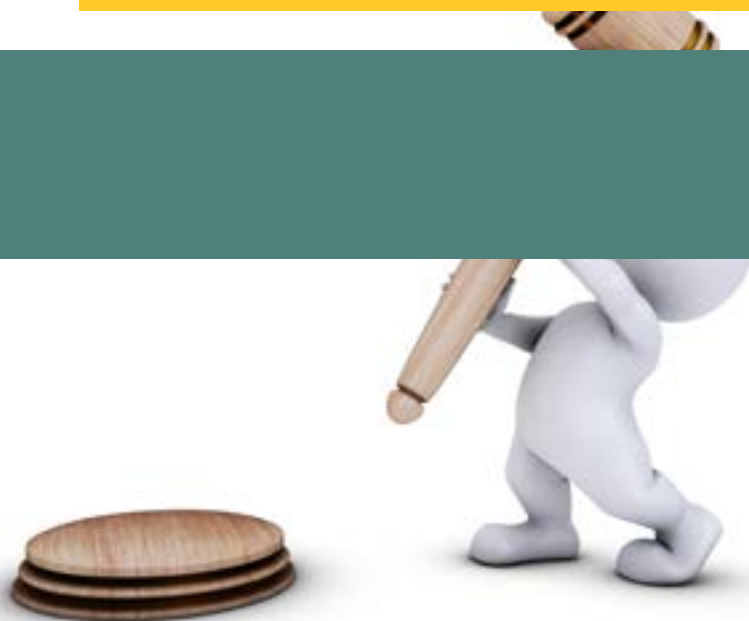
RECOMENDAÇÕES DE MÍDIAS

SMJ #22 – Modelos de Democracia

O que é democracia? Eis aí um termo que tem uma longuíssima história e uma multiplicidade de conceituações. Com a recente crise política brasileira retomar os debates sobre a definição jurídica de democracia se torna fundamental para que as instituições nacionais saiam desse conflito de forma fortalecida e com nenhum direito a menos para os cidadãos.

WWW

ACESSE O LINK



3 DIREITOS FUNDAMENTAIS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 (CIDADANIA SOCIAL)

Depois de ter compreendido a importância de uma pequena parte das normas constitucionais para a Gestão Pública, principalmente para o modelo democrático, vamos falar brevemente dos direitos fundamentais, enfatizando os direitos fundamentais de natureza social, a partir das reflexões de Vidal Serrano Nunes Júnior.

Os direitos fundamentais estão previstos no Título II da Constituição Federal de 1988 (Dos direitos e garantias fundamentais). O título II contém direitos e garantias individuais (como a liberdade religiosa, a liberdade de consciência, a liberdade de expressão, à proteção à honra, vida privada e imagem, entre outros); direitos sociais individuais e coletivos (como o salário mínimo, décimo terceiro, aviso prévio proporcional, direito de associação sindical e direito de greve entre outros); direitos de nacionalidade (formas de aquisição da nacionalidade brasileira); direitos políticos (cidadania ativa e passiva) e partidos políticos. Além desses tópicos existem outros direitos fundamentais previstos em diversos momentos do texto constitucional, em virtude das suas cláusulas de abertura.

Alguns direitos poderiam ser considerados fundamentais por sua referência à própria natureza do ser humano, com sua capacidade de existir e participar plenamente da vida. Dessa forma, *“os direitos fundamentais constituem um sistema, na medida em que suas normas estão em constante interação, reconduzindo sempre ao mesmo objeto: a proteção do ser humano.”* (NUNES JÚNIOR, 2009, p. 15).



Conceitualmente, os direitos fundamentais se distinguiriam dos direitos humanos apenas quanto às funções que desempenham nos sistemas jurídicos, de modo que, os direitos fundamentais possuem uma função normativa em cada Estado, estabelecendo direitos sindicáveis, inclusive judicialmente, enquanto os direitos humanos guardam uma referência mais estreita com a natureza do ser humano, desempenhando uma função nomogenética (com relação aos direitos fundamentais) e translativa (quando promove o deslocamento de questões da ordem interna para a externa, no tocante a proteção dos direitos fundamentais).

Os direitos fundamentais podem ser delimitados de acordo com dois critérios distintos: um material e outro formal. O critério formal é o consubstanciado pelo Título II da Constituição Federal de 1988, “Dos direitos e garantias fundamentais”; o critério material restou consignado no artigo 5º, § 2º. da Constituição Federal. Vale dizer, o rol trazido pela Constituição traduz direitos fundamentais do ponto de vista formal, por relacionados entre os direitos fundamentais, mas não exclui outros “decorrente do regime e dos princípios”, especialmente o da dignidade da pessoa humana, que atribui unidade valorativa ao sistema dos direitos fundamentais.

Os autores do direito constitucional apresentam um série de características para os direitos fundamentais, que vamos reduzir a seis: (1) a historicidade, (2) a universalidade, (3) a autogeneratividade, (4) a irrenunciabilidade, (5) a limitabilidade e (6) a possibilidade de concorrência. Essas características são aceitas pela doutrina de um modo geral, todavia, apresentamos algumas considerações, sem que se constituam, necessariamente, em objeções. A primeira consiste em que a tese da historicidade dos direitos fundamentais tem como pressuposto uma concepção positiva da história, como ela fosse linear e sempre conduzisse a uma “conscientização crescente” decorrente e concomitantes à “evolução das relações sociais”, o que pode significar ao mesmo tempo um “pensar o já pensado” de forma hiberbólica para que apresente facetas ou dimensões supostamente novas ou ainda supor que não haveriam digressões ou



rupturas. A segunda característica aponta para a universalidade suposta dos direitos fundamentais, haja vista, que são destinados ao ser humano enquanto gênero. Há que se distinguir titularidade de fruição: a titularidade é universal, todavia a fruição de boa parte deles pode parecer escandalosamente restritiva. A terceira característica sinaliza a existência de uma reserva de justiça (que é histórica, contingente e não arbitrária – em evidente oposição a qualquer espécie de jusnaturalismo racionalista); perguntamos, qual distinção existe entre a autogeneratividade e a historicidade dos direitos fundamentais? Da mesma forma, a limitabilidade e a possibilidade de concorrência não podem ser consideradas características exclusivas dos direitos fundamentais. Dito isso, é forçoso concluir que o sistema dos direitos fundamentais congrega realidades tão diversas que não é possível encontrar rol extenso de características comuns. (NUNES JUNIOR, 2009; DUARTE, 2000).

De um modo geral os autores do direito constitucional normalmente apresentam as transformações nos direitos fundamentais a partir de uma reconstrução da história positiva (geracional ou dimensional) desses mesmos direitos, como se uns decorressem dos outros como resultado de um encadeamento lógico-necessário de eventos.

Desse modo ocorrem *prima facie* direitos fundamentais de natureza individual e política, os direitos fundamentais de segunda geração consubstanciam a noção de “igualdade”, e os de terceira geração objetivam preservar as liberdades individuais ou do ser humano enquanto ser social.

Como nossos direitos sociais estão sob ataque, especialmente nos últimos dois anos, vou enfatizar brevemente algumas questões importantes a respeito deles.

Vidal Serrano Nunes Júnior (2009) considera que os direitos sociais possuem algumas características básicas (elementos): (1) são direitos subjetivos, que (2) decorrem da atividade normativo regulamentadora do Estado, e (3) se constituem em instrumentos assecuratórios.



Quanto às técnicas de positivação e respectivos regimes jurídicos dos direitos sociais, várias foram as técnicas adotadas pelo poder constituinte, de modo que temos o seguinte:

(1) positivação por meio de normas programáticas que se limitam a apontar diretrizes, tarefas ou finalidades a serem atingidas pelo Poder Público, como o pleno emprego, nesse caso só poderia haver lesão por parte do Estado do dever geral de proteção. Essas normas podem (1.1) decorrer dos princípios informadores do Estado Democrático Social de Direito, entre os quais destacam-se os consubstanciados pelos artigos 1º., 3º., 5º. (caput), bem como pelo inciso III e XXIII, art. 6º., do art 7º. ao art.11, art. 34, VII, “e”, art. 35, III, art. 133, art. 145, § 1º., art. 170, e do art. 193 ao art 232, todos da Constituição Federal. As principais normas são derivadas dos princípios da (1.2) dignidade da pessoa humana, (1.3) justiça social e (1.4) proibição do retrocesso, por exemplo;

(2) positivação por meio da atribuição de direitos públicos subjetivos, por exemplo o artigo 205 combinado com o artigo 208 da Constituição Federal;

(3) positivação por meio de normas consubstanciadoras de garantias institucionais, como ocorre com o inciso III, § 4º. do art. 182, o art. 184, o § 2º. do artigo 198, o § 1º. do artigo 199, o art. 212, todos da Constituição Federal, para citar apenas algumas;

(4) positivação por meio de cláusulas limitativas do poder econômico como a contida no artigo 9º. da Constituição Federal;

(5) positivação por meio de normas de conformação do perfil social dos institutos fundantes da ordem econômica, como o art. 5º. XXIII, art. 170, III, art. 184 a art. 186.

O certo é que os direitos sociais, como os outros direitos fundamentais demandam prestações positivas (e prestações negativas, muitas vezes combinadas) por parte do Estado para a sua plena realização.

A complexidade da vida contemporânea demanda muitos esforços do Gestor Público, mas também de toda a comunidade política para a realização do projeto de futuro da nossa Constituição, que todos sabemos, é uma constituição dirigente.



PARA COMPREENDER A HISTÓRIA E A TEORIA GERAL DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS, ASSISTA UMA SÉRIE DE PROGRAMAS DA TV JUSTIÇA SOBRE O TEMA.

PARTE 1

PARTE 2

PARTE 3

PARTE 4

PARTE 5

PARTE 6

PARTE 7

PARTE 8

PARTE 9

PARTE 10

WWW

SOBRE A PROBLEMÁTICA ATUAL DOS DIREITOS SOCIAIS CONSULTE O LIVRO INDICADO NO LINK

FINALIZANDO

Nosso objetivo nessa unidade era apresentar alguns aspectos do Direito Constitucional contemporâneo voltados para a Gestão Pública. Nesse sentido, apresentamos quais são os principais valores e características da nossa Constituição Federal de 1988, enfatizando três questões de natureza constitucional que alteraram profundamente a nossa forma de gerir a coisa pública.

A nossa Constituição Federal de 1988 aproximou o Brasil das metodologias da *new public management*, que é uma nova concepção de Gestão Pública baseada em valores pós-burocráticos, como a transparência, a eficiência e a gestão democrática.

Por isso, estudamos como a Constituição Federal de 1988 trata do orçamento par-



ticipativo, dos conselhos de políticas públicas e das audiências públicas como forma de aproximar o cidadão do Estado.

Poderíamos ainda ter apresentado as obrigações de transparência pública, as estratégias de e-governo, e de uma série de outros temas, relacionados à aplicação do Direito Constitucional no campo da Gestão Pública.

Nós teríamos muitas coisas pra falar no Direito Constitucional, principalmente porque ele ganhou extrema relevância nos últimos anos, principalmente pela expansão da atuação do Poder Judiciário, especialmente do Supremo Tribunal Federal que tem sido protagonista em todos os ramos do direito, inclusive na definição de estratégias de gestão, e na definição de políticas públicas.

Mas essas questões ficarão para nossas conversas futuras.



REFERÊNCIAS

ALVES, Fernando de Brito. *Margens do Direito: a nova fundamentação dos direitos de minorias*. Porto Alegre: Nuria Fabris, 2010.

ALVES, Fernando de Brito. *Democracia à portuguesa: retórica democrática na tradição jurídica lusófona*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

ALVES, Fernando de Brito. *Constituição e Participação Popular*. Curitiba: Juruá, 2013.

AVRITZER, Leonardo, ZANDER, Navarro (orgs.). *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo. Cortez, 2003.

AVRITZER, Leonardo. *O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico*. Edição digital para curso de formação avançada: Os orçamentos participativos na Europa: uma apresentação não convencional, Coimbra, 2009 disponível em http://www.ces.uc.pt/curso-op/materiais/14_leonardo_avritzer.pdf, acesso em 04 de março de 2012).

DUARTE, A. *O pensamento à sombra da ruptura*. São Paulo: Paz e Terra, 2000

FERREIRA, Pinto. *Comentários à Constituição Brasileira*. São Paulo: Saraiva, 1992. Vol. 3.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Estatuto da Cidade Comentado*, São Paulo: RT, 2002

HÄBERLE, Peter. *A Sociedade Aberta dos Intérpretes da Constituição: Contribuição para Interpretação Pluralista e Procedimental da Constituição*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1997 _____. *Novos horizontes e novos desafios do constitucionalismo*. *Direito Público*. Vol 1. nº 13, 2006.

LOWI, Theodor. American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory, *World Politics*, 16: 1964, p. 677-715. LOWI, Theodor. Four Systems of Policy, Politics, and Choice. *Public Administration Review*, 32: 1972, p. 298-310.

NUNES JUNIOR, Vidal Serrano. *A cidadania social na Constituição de 1988: estratégias de positivação e exigibilidade judicial dos direitos sociais*. São Paulo, Editora Verbatim, 2009.



SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. 2 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

SANTOS, Boaventura de Souza (org). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

SANTOS, Boaventura de Souza. O Estado, a sociedade e as políticas sociais em Portugal: o caso das políticas de saúde. In: MOURA, Alexandrina Sobreira de (org.). *O Estado e as políticas públicas na transição democrática*. São Paulo: Vértice; Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 1989, p. 354

SANTOS, Boaventura. Orçamento participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva. In: _____ (org)., 2009, p. 458.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. Movimentos Sociais e Conselhos. *Cadernos ABONG*, no 7, julho de 1996. p . 8

