

O PARADIGMA DA LINGUAGEM, AS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS E A PARTICIPAÇÃO POR CONSENSOS LINGUÍSTICOS

Janaína Rigo Santin¹

Vinícius Francisco

Toazza²**Resumo**

O presente artigo objetiva evidenciar, pelo método dialético, a importância do atual paradigma da linguagem, que segundo o autor Jürgen Habermas, possibilita a interação dos falantes e ouvintes mediante jogos linguísticos com vistas ao entendimento e, por sua vez, elaboração conjunta de consensos sobre algo no mundo. Esses consensos representam o entendimento que os atores sociais têm sobre os assuntos tratados no discurso e, por isso, são capazes de atribuir maior legitimidade às decisões, já que amplamente negociadas pelos participantes. Neste sentido, o Princípio da Participação, implicitamente descrito na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, impulsiona a participação da sociedade civil na elaboração de leis e também na formação de políticas públicas. O artigo aprofundará o instituto da audiência pública como elemento formador do processo de definição das tutelas jurídicas e políticas.

Palavras-chave: Audiência Pública. Consenso. Paradigma da Linguagem. Princípio da Participação. Teoria do Discurso.

INTRODUÇÃO

A administração consensual traz uma nova contribuição ao campo político de definição da tomada de decisões por parte dos governantes, criando-se espaços plurais de penetração da sociedade civil nos mecanismos de formação das tutelas jurídico-políticas, a fim de que os

¹ Possui Pós-Doutorado em Direito Administrativo pela Universidade de Lisboa, Portugal, com bolsa CAPES, pelo período de 8 meses (2011). Professora Titular I da Universidade de Passo Fundo, nas disciplinas de direito municipal, direito urbanístico e direito das obrigações. Professora da Universidade de Caxias do Sul, das disciplinas de direito administrativo e direito constitucional. Faz parte do corpo docente permanente do Mestrado em Direito e do Mestrado e Doutorado em História da Universidade de Passo Fundo. É professora da Graduação e Pós-Graduação lato sensu da Faculdade de Direito da Universidade de Passo Fundo. É professora convidada do Mestrado em Ciências Jurídicas-Econômicas e Desenvolvimento e do Mestrado em Governança e Gestão Pública da Universidade Agostinho Neto, em Luanda, Angola-África. E-mail: janainars@upf.br

² Mestrando em Direito da Faculdade de Direito da Universidade de Passo Fundo. E-mail: vinitoazza@hotmail.com

cidadãos locais possam participar e fazer negociações que cheguem ao entendimento, que melhor represente o interesse da coletividade.

Assim, o artigo analisa, primeiramente, a visão de Jürgen Habermas sobre o mundo sistêmico e o mundo da vida, sendo este considerado o lugar onde os atores sociais podem fazer uso da fala e chegar ao entendimento, resultante do consenso. A tese do autor é a de um salto do paradigma da consciência para o paradigma da linguagem, a qual vai substituindo a razão prática pela razão comunicativa.

E é nesse cenário que devem se afirmar os mecanismos participativos presentes na Constituição Federal de 1988, os quais garantem uma participação direta e/ou indireta dos atores da sociedade civil na Administração Pública.

Por conseqüente, o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) surge como meio de concretização da gestão democrática municipal e do princípio da participação, vez que acrescenta a audiência pública como mais uma etapa no processo legislativo do Plano Diretor e das Leis Orçamentárias Municipais. Trata-se de um procedimento democrático de elaboração das leis municipais, com vistas a garantir os interesses locais e aproximar os cidadãos da Administração Pública.

O PARADIGMA DA LINGUAGEM

Inicialmente é necessário compreender que Jürgen Habermas parte da divisão de mundo a partir de dois níveis: o mundo da vida e o mundo sistêmico, onde este é compreendido pela “esfera regida por mecanismos diretores autorregulados como o mercado e o poder” enquanto que aquele é a “esfera regulada pela busca do entendimento através de procedimentos mediados linguisticamente” (PINTO, 1995).

O mundo da vida, para Habermas, é o espaço cultural da comunicação, caracterizado pelas experiências subjetivas e intersubjetivas em um horizonte que busca o entendimento. É neste mundo da vida que a linguagem tem sentido e se possibilita o dissenso sobre um consenso, pois é o lugar do saber comum (não-problemático). Logo, sempre é possível pôr em questão um entendimento, reafirmando que não há definitividade, mesmo em um consenso, pois este pode ser alvo de um dissenso posterior (PIZZI, 1994, p. 55-65).

De outro lado, o mundo sistêmico é compreendido pelo autor como palco da razão instrumental, dominada pela razão calculista e economicista. Nesta esfera, Habermas assegura que impera a ação estratégica instrumental voltada a economia (dinheiro) e a política (poder),

que torna a linguagem um meio usado de forma parcial e com o propósito de conquistar interesses particulares (MÜHL, 2003, p. 97-106).

Entretanto, Habermas destaca o problema da colonização feita pelo mundo sistêmico (razão instrumentalista) ante o mundo da vida, na medida em que as relações humanas são supridas por relações calculistas, desprovidas de espaço para trocas intersubjetivas isentas de interesses (PIZZI, 1994, p. 70-74).

A colonização do mundo da vida começa a ocorrer quando os meios sistêmicos do dinheiro e do poder passam a deslocar a 'socialização comunicativa' e começam a assumir a função integradora que a esta cabe no plano da integração social. À medida que o mundo da vida passa a ser subordinado aos imperativos sistêmicos, os elementos prático-morais acabam sendo eliminados da vida privada e da vida pública e o cotidiano torna-se cada vez mais monetarizado e burocratizado. O fenômeno da 'jaula de ferro', descrito por Weber, e o processo de 'coisificação' de Marx ocorrem, no entender de Habermas, em razão dessa dominação do mundo sistêmico sobre o mundo da vida. (MÜHL, 2003, p. 100)

A partir da compreensão do conceito fundamental de mundo da vida, Mühl (2003, p. 205) afirma que: "Habermas delinea o conceito de mundo da vida³ como o contexto, por excelência, da comunicação linguística, onde ocorre a práxis comunicativa do dia-a-dia". Ainda, detalha que:

O mundo da vida é sempre um mundo intersubjetivo, jamais privado, que oferece uma reserva de convicções à qual os participantes da comunicação recorrem toda a vez que o entendimento se torna problemático. O mundo da vida constitui-se, portanto, num recurso de apelação nos processos de intercompreensão, ou seja, estabelece o contexto constitutivo da intercompreensão; é a cobertura de um consenso pré-reflexivo que se encarrega de absorver os perigos de um dissenso (2003, p. 206).

É nesse contexto de mundo da vida e de mundo sistêmico que Jürgen Habermas vê a grande importância da linguagem, pois ambos se utilizam dela para argumentar e buscar legitimidade em seus atos. Entretanto, enquanto o mundo sistêmico se utiliza da ferramenta da linguagem apenas para seus interesses particulares, o mundo da vida cria um ambiente discursivo capaz de chegar a consensos e enfrentar dissensos. É nesse mundo da vida que o paradigma da linguagem atinge sua finalidade.

Jürgen Habermas (2003a) propõe um salto paradigmático, no qual abandona o paradigma da consciência em prol de um paradigma da comunicação (linguagem). O paradigma da consciência é fundado na ideia de um pensador solitário que procura entender o mundo a

³O mundo da vida está composto por três instâncias interdependentes: as convicções culturais, a ordem institucional e a estrutura de personalidade. Esses três elementos: cultura, sociedade e personalidade estão presentes em todas as situações e são fundamentais para compreender o mundo objetivo, o mundo social e o mundo subjetivo, na resolução de problemas e conflitos (MÜHL, 2003, p. 205-207).

sua volta, conhecendo as leis gerais que o governam, observando a unidade encoberta sob a diversidade aparente. Há uma relação de subordinação, neste paradigma, do objeto frente ao sujeito. Segundo Habermas, esse paradigma não se sustenta mais, como se percebe em suas palavras:

[...] eu pretendo arguir que uma mudança de paradigma para o da teoria da comunicação tornará possível um retorno à tarefa que foi interrompida com a crítica da razão instrumental; e isto nos permitirá retomar as tarefas, desde então negligenciadas, de uma teoria crítica da sociedade. (HABERMAS, 2003a, p. 386)

Compreende-se que o paradigma da filosofia da linguagem é influenciado pela compreensão da “guinada linguística”, onde a linguagem passa a estar no centro e todo o conhecimento só poderá ser possível por meio dela. Após a reviravolta linguístico-paradigmática, pressupõe-se que os sentidos só se constroem na medida em que falantes e ouvintes interagem através da linguagem, como apresenta o fragmento de Maria Fernanda Salcedo Rêpoles (2003, p. 53-55):

[...] a filosofia da consciência pressupunha que o sujeito constrói sentido por si só a partir de estruturas intrínsecas. Nessa perspectiva o “Outro” se coloca como limite para o “Eu” [...]. No paradigma da filosofia da linguagem, sendo a construção de sentido intersubjetivo, o “Outro” é um pressuposto e não um limite. [...]. Com isso, o enfoque antes centrado na racionalidade cognitiva-instrumental se volta para o da racionalidade comunicativa.

Como se pode observar, a linguagem não se limita mais à função de representação, mas se volta para a interação de ações. Logo, para Habermas, na racionalidade comunicativa o que é paradigmático

[...] não é a relação de um sujeito solitário com algo no mundo objetivo que pode ser representado e manipulado mas a relação intersubjetiva, que sujeitos que falam e atuam, assumem quando buscam o entendimento entre si, sobre algo. Ao fazer isto, os atores comunicativos movem-se por meio de uma linguagem natural, valendo-se de interpretações culturalmente transmitidas e referem-se a algo simultaneamente em um mundo objetivo, em seu mundo social comum e em seu próprio mundo subjetivo (2003a, p. 499-500).

Habermas estabelece a chamada “virada linguística”, compreendida pela estruturação da razão, a qual se fundamenta na linguagem e não mais no pensamento (razão subjetiva). Daí, apresenta-se a passagem do paradigma da consciência, vinculado na relação sujeito/objeto, para o paradigma da linguagem, em que se dá o entendimento por meio do diálogo entre as pessoas (HABERMAS, 2003a, p. 494).

Por isso, Repolês entende que a razão comunicativa analisada por Habermas é vista como “[...] um conjunto de condições, estruturado por meio da linguagem cotidiana, que possibilita e limita a interação entre atores que visam ao entendimento”. Ela está estritamente ligada à prática social, já que não se diz aos sujeitos como devem agir, mas se possibilita aos próprios, utilizando

da linguagem com vistas ao entendimento, cheguem ao estabelecimento de validade de determinadas condutas (REPOLÊS, 2003, p. 49).

A linguagem não é mais entendida como meio de troca de informações, onde a coordenação da ação passaria por meio de atores que interagem entre si de modo funcional. Pelo contrário, somente se tem a linguagem como fonte primária, quando as forças ilocucionárias de atos de fala assumem o papel de coordenar ações, pois aqui há entendimento, alcançado comunicativamente (HABERMAS, 1997, p. 25). Ou seja,

É nisso que consiste o “agir comunicativo”. Neste caso os atores, na qualidade de falantes e ouvintes, tentam negociar interpretações comuns da situação e harmonizar entre si os seus respectivos planos através de processos de entendimento, portanto pelo caminho de uma busca incondicionada de fins ilocucionários (HABERMAS, 1997, p. 36).

Dessa forma, a ação comunicativa compõe uma classe de interação em que todos os participantes, falantes e ouvintes, harmonizam entre si seus planos individuais de ação e perseguem, sem restrição alguma, seus fins ilocucionários, com a finalidade de compor um acordo que sirva de base a uma coordenação combinada dos planos de ação individuais. Mas, só poderão ser considerados determinantes os atos de fala vinculados a pretensões de validade susceptíveis de críticas (HABERMAS, 1997, p. 36).

É necessário que as ações sejam coordenadas para se chegar ao entendimento mútuo e não a fins pessoais. Como se pode observar na declaração de Habermas, de que a ação comunicativa,⁴ ocorre:

[...] sempre que as ações dos agentes envolvidos são coordenadas, não através de cálculos egocêntricos de sucesso mas através de atos de alcançar o entendimento. Na ação comunicativa, os participantes não estão orientados primeiramente para o seu próprio sucesso individual, eles buscam seus objetivos individuais respeitando a condição de que podem harmonizar seus planos de ação sobre as bases de uma definição comum de situação. Assim, a negociação da definição de situação é um elemento essencial do complemento interpretativo requerido pela ação comunicativa (HABERMAS, 2003a, p. 285-286).

Nessa perspectiva, Jovino Pizzi completa, referindo que a intersubjetividade comunicativa expõe a substituição da razão monológica pela razão comunicativa, como se observa no trecho:

O agir comunicativo é o abandono da ideia monológica da razão. O sujeito monológico é substituído pelo “grupo”. A verdade deixa de ser uma reflexão

⁴ A opção de Habermas pela interpretação da razão enquanto ação comunicativa mostra, de imediato, a sua concepção de racionalidade como um processo intersubjetivo. Para ele, a diferença entre a teoria da consciência e a teoria da racionalidade comunicativa não é apenas de conteúdo e de método, mas da natureza da própria razão. A razão que se depreende da atividade do sujeito cognoscente e do sujeito da ação é solipsista e instrumental; sua intenção é o domínio teórico ou prático do objeto. Já a razão subjacente à linguagem é uma razão intersubjetiva e interativa, envolvendo, a cada momento, pelo menos dois participantes que buscam o entendimento (MÜHL, 2003, p. 160).

isolada, para estruturar-se de acordo com os procedimentos estabelecidos pelos sujeitos, tendo em vista sempre a situação dialógica ideal. Essa situação requer a suspensão temporária dos juízes morais, até que os princípios que orientem a ação se tornem claros, racionalmente justificados, defendidos com argumentos convincentes e, em consequência disso, aceitos por todos (1994, p. 108).

Nas palavras de Jürgen Habermas, pode-se notar de forma clara a mudança estabelecida pelo agir comunicativo, em que não se funda mais na ideia individual, mas nas ideias dialógicas de um grupo. Ou seja, busca-se a interação com os agentes envolvidos e seu entendimento. Assegura também que ninguém resiste à prática comunicativa do cotidiano:

[...] por isso, não existe nenhuma forma de vida sócio-cultural que não esteja pelo menos implicitamente orientada para o prosseguimento do agir comunicativo com meios argumentativos – por mais rudimentar que tenha sido o desenvolvimento das formas de argumentação e por mais pobre que tenha sido a institucionalização dos processos discursivos do entendimento mútuo [...] (HABERMAS, 2003b, p. 123).

Percebe-se que para esse entendimento ser alcançado, conforme a autora Maria Fernanda Salcedo Repolês (2003, p. 49), são necessárias três condições intransponíveis para que ocorra a prática desse entendimento. A primeira condição é que “[...] pessoas que se comunicam visando alcançar o entendimento devem pressupor que estão atribuindo idêntico significado aos proferimentos que utilizam, isto é, devem pressupor a generalidade dos conceitos [...]” (necessidade de entender as expressões gramaticais no diálogo). A segunda é que se pressupõe que “[...] os destinatários estão sendo responsáveis, autônomos e sinceros uns com os outros”. Ou seja, é necessário ser estabelecida uma relação de respeito e de reconhecimento mútuo no discurso. E a terceira implica que “[...] falantes e ouvintes vinculam os seus proferimentos a pretensões de validade que ultrapassam o contexto.” Assim, deve-se haver verdade proposicional, veracidade subjetiva e correção normativa.

O agir comunicativo torna-se um mecanismo disponível para falantes e ouvintes estabelecerem um entendimento proveniente de um consenso sobre algo no mundo. Entretanto, isso só será possível quando ambos suspendem o enfoque objetivo de um observador e de um agente interessado no próprio sucesso e passam a adotar um enfoque performativo, de um falante que deseja chegar ao entendimento (consenso). (HABERMAS, 1997, p. 36).

Nesse aspecto, pode-se entender a tensão entre facticidade e validade, que é constitutiva da linguagem, por meio do “[...] agir comunicativo, já sob as bases da razão comunicativa e não da razão prática. Sob essas bases, o agir comunicativo garante a integração social por meio do mecanismo do entendimento”. Logo, essa tensão incide na sociedade através desse mecanismo, o qual possibilita a coordenação das ações (REPOLÊS, 2003, p. 52).

A Teoria do Discurso de Habermas “[...] pretende preservar o nexos interno entre

sociedade e razão, mas não nos mesmos termos das teorias normativas”, pois por meio desse nexos que se possibilita a reprodução da vida social. Essa teoria, “[...] permite fazer a ligação entre racionalidade comunicativa e prática social que, com a crise da razão prática, não é mais direta, mas medida pela linguagem”. Ou seja, “[...] a linguagem é médium pelo qual se constitui o ser humano” (REPOLÊS, 2003, p. 52-53).

O salto paradigmático referido por Habermas, do paradigma da consciência para o paradigma da linguagem, é muito mais que a passagem do instrumental para a linguagem. É a substituição da razão prática para a razão comunicativa, onde os atores, na qualidade de falantes e ouvintes, têm a oportunidade de negociar harmonicamente interpretações comuns da situação, buscando o mecanismo do entendimento.

ADMINISTRAÇÃO CONSENSUAL

A ideia do consensualismo está presente nas decisões tomadas pela coletividade, possibilitada por uma ampla participação dos cidadãos, onde cada participante do discurso apresenta temas, faz propostas, dá contribuições e, inclusive, faz críticas, sendo que a decisão proferida pela maioria dá legitimidade ao ato público (NOBRE; TERRA, 2008, p. 233).

Na visão de Jürgen Habermas, o consenso é um processo que se dá pela tentativa de falantes e ouvintes entenderem-se sobre algo no mundo. Esse consenso ocorre nos quatro níveis: da inteligibilidade, da verdade, da veracidade e da correção normativa. Se o consenso não for atingido em uma dessas condições, há a possibilidade de problematizar o ponto controverso, fazendo um exame discursivo. Daí pode-se observar que: “O sentido da palavra Discurso na teoria de Habermas é justamente o de uso reflexivo da razão comunicativa que permite a problematização”. Por meio do discurso há a possibilidade de questionar e mudar os consensos estabelecidos em uma sociedade, o que fortalece e evidencia a tensão entre facticidade e validade (REPOLÊS, 2003, p. 50). Nesse sentido, Habermas diz que:

Um leque de idealizações inevitáveis forma a base contrafactual de uma prática de entendimento factual, a qual pode voltar-se criticamente contra seus próprios resultados, ou transcender-se a si própria. Deste modo, a tensão entre ideia e realidade irrompe na própria facticidade de formas de vida estruturadas linguisticamente (1997, p. 20-21).

Já na Administração Pública, verifica-se a grande importância que a consensualidade tem, principalmente, de aproximar os atores públicos e privados para o entendimento, como se verifica no fragmento da autora Odete Medauar:

A atividade de consenso-negociação entre Poder Público e particulares, mesmo informal, passa a assumir papel importante no processo de identificação de

interesses públicos e privados, tutelados pela Administração. Esta não mais detém exclusividade no estabelecimento do interesse público; a discricionariedade se reduz, atenua-se a prática de imposição unilateral e autoritária de decisões. A Administração volta-se para a coletividade, passando a conhecer melhor os problemas e aspirações da sociedade. A Administração passa a ter atividade de mediação para dirimir e compor conflitos de interesses entre várias partes ou entes e a Administração. Daí decorre um novo modo de agir, não mais centrado sobre o ato como instrumento exclusivo de definição e atendimento do interesse público, mas como atividade aberta à colaboração dos indivíduos. Passa a ter relevo o momento do consenso e da participação (MEDAUAR, 2003, p. 211).

É fundamental que haja participação para que se possa alcançar o entendimento consensual. Afinal, “quanto mais pessoas estiverem envolvidas no poder decisório, haverá maiores informações e maior troca de ideias”, o que possibilita um melhor resultado nas decisões, já que foram tomadas na base de negociações mais completas (LUCAS, 1985, p. 110). Com isso, nota-se que:

A participação e a consensualidade tornaram-se decisivas para as democracias contemporâneas, pois contribuem para aprimorar a governabilidade (eficiência); propiciam mais freios contra o abuso (legalidade); garantem a atenção a todos os interesses (justiça); proporcionam decisão mais sábia e prudente (legitimidade); desenvolvem a responsabilidade das pessoas (civismo); e tornam os comandos estatais mais aceitáveis e facilmente obedecidos (ordem) (MOREIRA NETO, 2001, p. 41).

A partir disto, a consensualidade torna-se uma alternativa frente à imperatividade, mesmo nas atividades delegadas realizadas com coerção, como é o caso do poder de polícia. Estabelece-se uma sistemática entre a consensualidade e as funções estatais, em três formas:

Primo, a consensualidade na produção das normas com o reaparecimento de fontes alternativas, fontes consensuais e de fontes extraestatais: a regulatória. Secundo, a consensualidade na administração dos interesses públicos, com o emprego das formas alternativas consensuais de coordenação de ações, por cooperação e por colaboração. Tertio, a consensualidade na solução dos conflitos, com a adoção de formas alternativas de composição (MOREIRA NETO, 2001, p. 41).

O consenso na tomada de decisões administrativas está refletido em alguns institutos jurídicos: plebiscito, referendo, coleta de informações, ombudsman ou ouvidor do povo, debate público, assessoria externa ou, também, pelo instituto da audiência pública. Salienta-se: a decisão final é do Poder Público; entretanto, ele deverá orientar sua decisão o mais próximo possível em relação à síntese extraída na audiência do interesse público⁵. Nota-se que ocorre a ampliação da “participação dos interessados na decisão”, o que poderá gerar tanto uma “atuação coadjuvante” como uma “atuação determinante por parte de interessados regularmente habilitados à

⁵ Para maior aprofundamento da temática das audiências públicas em Habermas ver: (SANTIN, 2005, p. 121-131).

participação” (MOREIRA NETO, 2006, p. 337-338).

Desse modo, nessa ideia de consensualidade e participação, os autores Denise Vitale e Rúrion Soares Melo (2008, p. 233) afirmam que “ninguém deve ser excluído; todos os possíveis concernidos com as decisões têm iguais chances de acesso e participação”, bem como de apresentar temas, fazer propostas, dar contribuições, criticar, ou, até mesmo, ser ouvido. Entretanto, a opinião da maioria não consiste na opinião final, pois pode ser modificada. Nas palavras das autoras,

(...) a prática deliberativa e a decisão da maioria confere legitimidade a esta última, pois somente pressupondo a deliberação pública que permeia o processo de formação política da opinião e da vontade é possível atribuir uma base de validade racional para a opinião e a vontade da maioria (...). (2008, p. 233)

As decisões consensuais são dotadas de legitimidade, já que “uma sociedade participante é mais unida e coesa” e faz com que cada uma das pessoas que a integra sintam-se parte dela e de sua administração, além do que “leva-as a criticar a partir do ponto de vista de agentes, e não de espectadores” (LUCAS, 1985, p. 112).

O mecanismo do entendimento é o atributo que leva os atores sociais a chegar em um consenso sobre algo no mundo. E, por conseguinte, é o princípio constitucional da participação que insere esses indivíduos (atores sociais) na Administração Pública, caracterizando-se como uma forma de controle social. Afinal, pelos institutos participativos e consensuais a sociedade civil possibilita que as decisões estatais estejam mais afinadas aos interesses dos cidadãos participantes, aumentando, com isso, a sua legitimidade.

A EFETIVIDADE DO PRINCÍPIO DA PARTICIPAÇÃO POR MEIO DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS

O Princípio da Participação encontra-se implícito na Constituição Federal de 1988. Entretanto, sua aplicação necessita uma interpretação mais ampliada para que tenha efetividade e a execução concreta de sua função social, pois simula a materialização dos preceitos legais e aproxima o dever-ser normativo do ser da realidade social (BARROSO, 2001, p. 85). Como aduz Peixoto, a efetividade:

Consiste no fato de a norma jurídica ser observada tanto por seus destinatários quanto pelos aplicadores do direito. As normas são feitas para serem cumpridas. Todavia, há normas que não chegam a alcançar seus objetivos, total ou parcialmente. Em muitas situações, quando existe um desajustamento entre a realidade material dos fatos e a realidade formal das normas jurídicas, a norma permanece como letra morta, sem ser observada. (2005, p. 29)

Igualmente, “uma norma só é aplicada na medida em que é eficaz”, já que a eficácia consiste na capacidade de atingir os objetivos traduzidos na norma. Logo, “a eficácia jurídica da norma designa a qualidade de produzir, em maior ou menor grau, efeitos jurídicos, ao regular, desde logo, as situações, relações e comportamentos de que cogita”. E, deste modo, “a eficácia diz respeito à aplicabilidade, exigibilidade ou executoriedade da norma, como possibilidade de sua aplicação jurídica. O alcance dos objetivos da norma constitui a efetividade” (SILVA, 2007, p. 60-66).

Sendo assim, para que haja a efetividade precisa-se, primeiramente, de mecanismos que possam propiciar a concretização das normas. Ou seja, para as normas terem eficácia jurídica e passarem a incidir nas situações da vida, necessitam de condições de atuação (BARROSO, 2001, p. 85). Em outras palavras, para que seja alcançada a efetividade é imprescindível que a norma passe pelo crivo social, de forma preventiva, para evitar conflitos posteriores. E para isso ocorrer torna-se primordial discuti-la com os diversos setores sociais, a fim de adquirir maior aceitabilidade pela participação da sociedade e, por conseguinte, efetividade (CERVI, 2011, p. 263).

Deste modo, a participação torna-se requisito de uma cidadania ativa, que somente se efetiva em um espaço determinado, qual seja o espaço local (município), locus potencializador dos mecanismos de participação, já que o espaço municipal é capaz de aproximar os cidadãos da sociedade política local. Passa a haver um comprometimento maior desses cidadãos com o espaço local onde eles vivem, trabalham, se divertem e convivem com os demais. Isto é, no espaço local os cidadãos vivenciam os seus direitos e os seus deveres enquanto membros desta localidade (COSTA; REIS, 2010, p. 104).

Por certo a abertura de espaços participativos em âmbito local facilita a obtenção de respostas para as demandas sociais, bem como amplia o diálogo entre governantes e governados, a fim de “fornecer melhores parâmetros para a tomada de decisões e, nessa medida, fortalecer a gestão pública e promover a expansão da cidadania ativa” (NOGUEIRA, 2011, p.146).

Nesta perspectiva, Ricardo Hermany diz que:

De fato, a efetividade dos espaços de democracia participativa está diretamente relacionada à consolidação da cidadania e à consequente participação no processo de obtenção do consenso. Nesse aspecto, resta questionar qual o espaço ideal, ou com melhor potencialidade de atuação, da sociedade na solução de seus conflitos e na elaboração conjunta das estratégias de crescimento. Mesmo os espaços de participação popular, previstos pelo ordenamento jurídico, como é o caso das audiências públicas no processo orçamentário, adquirem maior efetividade a partir de uma estratégia local. Tal ocorre porque a esfera local permite um processo maior de comunicação e

controle social, devendo-se ressaltar, contudo, a necessidade de um patamar institucional referencial capaz de conciliar, pelas razões já expostas, estratégias participativas com institutos próprios de modelo representativo. (2007, p.250)

Ademais, a participação apresenta-se em quatro “graus de intensidade participativa do administrado”: a informativa, a executiva, a consultiva e a decisiva. A primeira é o “mínimo que o Estado de Direito deve garantir” aos cidadãos, pois, “trata-se, apenas de dar e de tomar conhecimento: quais as decisões que estão sendo tomadas e por quais motivos”. A segunda passa desde uma “informação, (...) colaboração, até delegações de execução de toda natureza”. Já a terceira configura-se na oitiva dos indivíduos, obrigada ou facultada por lei, na qual estão compreendidas as audiências públicas, debates públicos, etc. E, finalmente, a que compreende maior expressão, e é somente instituída por lei, apresenta-se “desde a simples provocação da Administração, para que leve a tomar uma decisão, até a co-decisão, pelo voto ou pelo veto, seja em audiências públicas, seja em colegiados deliberativos ou (...) outros” (MOREIRA NETO, 1992, p. 76-90).

Por um lado, “a carência de participação não reside na falta de regulamentação, mas sim na ausência de efetividade da norma”, pois “a realização do princípio implica muito mais do que a edição de regras, representando mudanças de hábitos, tradições e até costumes que estão enraizados na alma do cidadão”. Ou seja, a sociedade brasileira não está acostumada com a participação, por se encontrar numa imatura democracia e, recentemente, por ter passado por uma ditadura militar que acabou com todas as liberdades e garantias individuais, além do cenário político de corrupção, que trouxe consigo apatia e desinteresse político (CERVI, 2011, p.259-262).

Além disso, é necessária a regulamentação em âmbito local dos mecanismos participativos, tal como no caso das audiências públicas, que são meio de efetivação do Princípio da Participação. Pois, observa-se, por exemplo, que em uma das jurisdições do direito argentino, há regulamentação das audiências públicas, discernindo qual o local da sua realização, bem como o número mínimo de participantes para adquirir legitimidade. Assim, se pode citar artigo 63 da Constituição da Cidade Autônoma de Buenos Aires, assim como no dispositivo da Lei nº 6, ditada pela Legislatura da Cidade de Buenos Aires em 05/3/1998, nos quais o princípio da audiência pública encontra regulamentação legal. Nestes diplomas legais destaca-se a relevância da participação dos cidadãos em contribuir com a administração pública local (ARGENTINA. Lei nº 6 da Constituição Autônoma de Buenos Aires, art. 63).

No Brasil, tem-se como exemplo de sucesso a resolução n. 006 de 11/05/2009 do Ministério Público da Bahia, a qual disciplina a realização das audiências públicas no seu artigo 39:

Art. 39. A realização das audiências públicas dar-se-á por iniciativa do órgão de execução do Ministério Público, no âmbito do inquérito civil ou mesmo antes de sua instauração, com a finalidade de defender a obediência, pelos Poderes Públicos e serviços de relevância pública e social, os direitos e garantias constitucionais.

§1ª As audiências serão precedidas da expedição de edital de convocação, a que se dará publicidade, bem como de convites, nos quais constarão:

I-A data, o horário e o local da reunião;

II-O objetivo;

III-A disciplina e a agenda da audiência;

IV-A forma de cadastramento dos expositores;

V-A participação dos presentes.

§2º Ao edital da convocação será dada a publicidade possível, sendo obrigatória sua publicação em Diário Oficial e afixação na sede da Promotoria de Justiça, com antecedência mínima de 10 (dez) dias úteis.

§3º Poderá ser disponibilizado material para consulta dos interessados na participação da audiência (BRASIL. Resolução nº 6 do Ministério Público da Bahia, art. 39).

Por sua vez, na Resolução n. 002 de 17/04/2008 do Colégio de Procuradores de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte, percebe-se a regulamentação das audiências públicas. Veja-se:

Art. 37. As audiências deverão ser precedidas de expedição de edital de convocação, o qual se dará a publicidade possível e no qual constarão:

I - a data, o horário e o local da reunião;

II - o objetivo;

II - o regulamento, com a forma de cadastramento dos expositores, a disciplina e a agenda da audiência; e

IV - o convite de comparecimento aos interessados em geral.

§ 1º A divulgação do edital será realizada pela imprensa oficial e por outros canais de comunicações possíveis.

§ 2º Além do convite genérico, o órgão de execução poderá expedir convites ou notificações para autoridades, peritos, técnicos e representantes de entidades que estejam envolvidos na questão a ser discutida, bem como para autoridades policiais visando à segurança dos trabalhos.

Art. 38. Na presidência da audiência pública, o órgão de execução poderá entregar a coordenação do evento à pessoa de sua confiança, caso em que não se desvinculará de apreciar e decidir os incidentes ocorridos, bem como as questões de ordem e a polícia da audiência.

§ 1º Ao inaugurar os trabalhos da audiência, o presidente do ato deverá, se possível, nomear secretário para a realização dos assentamentos necessários e recolhimento da lista com a assinatura dos presentes.

§ 2º Ainda no início da audiência, o presidente do ato deverá esclarecer os critérios para o uso da palavra.

§ 3º A audiência deverá, se possível, ser gravada em fita de áudio e de vídeo tape (BRASIL. Resolução nº 2 do Colégio de Procuradores de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte, art. 37).

Neste seguimento, Câmara (2002, p. 318) defende que o procedimento das audiências públicas necessita seguir algumas diretrizes mínimas para atingir a finalidade legal e garantir a efetivação da participação popular, como a:

[...] divulgação, com antecedência necessária à preparação dos interessados, das informações a discutir em audiência pública; abertura de participação a todos os detentores de legítimo interesse em participar do processo; divulgação dos comentários e sugestões formulados; e, finalmente, resposta fundamentada aos comentários e contribuições.

Da mesma forma, o administrativista argentino Augustín Gordillo, citado por Evanna Soares defende o:

[...] pré-estabelecimento da ordem ou roteiro da audiência pelo seu dirigente ou dirigentes, contendo a relação, sequência e tempo das pessoas que usarão da palavra, réplicas, apartes, etc.; providências para a ampla divulgação ao público da convocação da audiência; realização, quando necessário, de uma pré-audiência visando à ordenação ou simplificação do temário, coleta de informações, ou ainda, para tentar um acordo de partes, desde que não afete o interesse público, aplicando-se, nessa hipótese, o princípio da economia processual; instrução através de depoimentos e interrogatórios de interessados e testemunhas, recebimento de documentos, laudos periciais, etc.; documentação dos atos mediante taquígrafia, gravação em áudio e vídeo, lavratura da ata de audiência; e recebimento e registro de alegações orais. (2002, p. 265)

Ao regulamentar o instituto da audiência pública em âmbito municipal pode-se trazer maior efetivação ao Princípio da Participação, pois quando se regula o número mínimo de indivíduos que necessitam participar, assim como a localidade, horário e data antecipada de onde se realizará a audiência pública, dando publicidade aos cidadãos, aumenta-se a participação cidadã e torna-se uma prática corriqueira da sociedade, como um processo de reeducação. Por imediato, constata-se que:

O Estado Democrático de Direito possui os instrumentos para tornar efetiva a participação. Precisa aparelhar os municípios para que ponham esse aparato legal a funcionar, mediante o desenvolvimento de políticas públicas que incentivem os cidadãos a deixarem de ser meros pacientes controlados pelo Estado, nos moldes hobbesianos, para ser coadjuvante desse na tomada de decisão que se tornarão ações efetivas para solução das contingências, residindo nos movimentos sociais legítimos uma medida eficaz para isso (CERVI, 2011, p. 264).

Com a participação da sociedade civil nas decisões em que lhes digam respeito dá-se margem a otimizar a decisão e vincular os resultados das audiências públicas com a decisão a ser tomada pela Administração Pública. Isso já se dá no Procedimento Administrativo de tomada de decisões em Portugal, onde “a decisão só pode ser tomada com base na acta da audiência de discussão”. Garante-se legalmente o direito de os interessados serem ouvidos nas audiências que

lhes digam respeito, fazendo-se necessária a fundamentação para acolher ou rejeitar o que foi debatido e trazido para a audiência pública (MACHETE, 1996, p.155).

Por certo é paradoxal e causa certa estranheza, o fato de que a Lei criar um procedimento garantidor da participação efetiva dos cidadãos nas tomadas de decisões administrativas (capaz de assegurar o exercício da democracia e da cidadania) mas que não vincule seu resultado à decisão administrativa a ser tomada. No Brasil, a decisão da audiência pública não vincula o resultado, pois este só é aplicado pelas autoridades quando estiver de acordo com os seus interesses, desconsiderando-o, ao revés, quando não estiver em seu favor. Isso ocorre porque no Brasil as audiências públicas não tem força vinculante⁶.

A audiência pública é um instrumento que leva a uma decisão política ou legal com legitimidade e transparência. Cuida-se de uma instância no processo de tomada da decisão administrativa ou legislativa, através da qual a autoridade competente abre espaço para que todas as pessoas que possam sofrer os reflexos dessa decisão tenham oportunidade de se manifestar antes do desfecho do processo. É através dela que o responsável pela decisão tem acesso, simultaneamente e em condições de igualdade, às mais variadas opiniões sobre a matéria debatida, em contato direto com os interessados. Tais opiniões não vinculam a decisão, visto que têm caráter consultivo, e a autoridade, embora não esteja obrigada a segui-las, deve analisá-las segundo seus critérios, acolhendo-as ou rejeitando-as (SOARES, 1991, p 29).

Nessa lógica, a autora Maria Paula Dallari Bucci (2002, p. 335) defende a necessidade de vinculação do que for decidido na audiência pública ao comportamento da sociedade política e recomenda que “[...] sem a vinculatividade perderia grande parte de seu sentido a realização das audiências públicas, que teriam papel apenas figurativo”, ou seja, de simples consulta.

As audiências públicas distinguem-se dos demais institutos participativos por seu formalismo procedimental e a eficácia vinculatória de seu resultado, já que necessitam de previsão legal, “uma vez que o exercício direto do poder, ou seja, com a dispensa de representantes políticos, só se admite nos termos da Constituição, (...), através de lei específica (...), sempre de iniciativa do Poder Executivo (art. 61, §1º, II, e)”. Logo, esta eficácia vinculatória não necessita ser plena, pois:

[...] há vários graus de intensidade e níveis de profundidade da vinculação da Administração aos resultados alcançados no processo consultivo, podendo-se distinguir dois grandes grupos: as audiências públicas que se dão numa fase instrutória e aquelas que ocorrem numa fase decisória da ação administrativa. Embora ambas eficazes. Sê-lo-ão distintamente para vincular a Administração Pública, pois as orientações substantivas colhidas na fase instrutória só

⁶ “São instrumentos nos quais a manifestação de vontade da sociedade civil e das pessoas não vinculam o administrador a segui-las, servindo como conselhos ou sugestões para a apreciação do gestor público”. São exemplos não vinculantes de instrumentos participativos: as “audiências públicas (orais), as consultas públicas (escritas), os conselhos consultivos, o orçamento participativo” (CORRALO, 2004, p. 40).

poderão ser contrariadas pelo órgão público competente para decidir sob motivação realista e razoável, ao passo que as diretrizes recebidas em fase decisória, ao revés, não podem ser afastadas pela administração, salvo por vício de forma (MOREIRA NETO, 2001, p. 204-205).

Quanto a efetividade da participação, Hans Kelsen (2000, p. 10) afirma que a democracia,⁷ como uma forma de governo, necessita de três ideias fundamentais para a sua efetivação: soberania popular, igualdade dos homens e liberdade (política). Também refere que: “A essência do fenômeno político designado pelo termo era a participação dos governados no governo, o princípio de liberdade no sentido de autodeterminação política” (KELSEN, 2000, p. 140).

Apresenta-se, então, o Estatuto das Cidades como uma forma de efetivar a participação popular, ou seja, a interação dos governados no governo; já que obriga a realização de audiências e consultas públicas, para que algumas questões legais adquiram validade, promovendo a democracia direta.

O Estatuto da Cidade, instituído pela Lei Federal número 10.257, de 10 de julho de 2001, é a principal legislação brasileira relativa ao direito urbanístico, e veio para regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988. Serve de diretriz de planejamento e de gestão das cidades aos entes federativos, bem como insere a dimensão participativa em âmbito municipal. Faz-se jus à irradiação constitucional, como se observa na redação do inciso II, do artigo 2º do Estatuto da Cidade⁸, no qual se “aponta a participação popular como diretriz fundamental dentro do sistema de gestão democrática” (OLIVEIRA FILHO, 2010, p. 294-295). Também se ressalta o inciso II do artigo 43⁹ do Estatuto, o qual arrola expressamente vários mecanismos participativos em âmbito municipal.

⁷ Sobre o assunto Norberto Bobbio (1997, p.18-19) “Democracia, entendida como contraposta a todas as formas de governo autocrático, é o de considerá-la caracterizada por um conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelecem quem está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais procedimentos.” Ainda, “no que diz respeito às modalidades de decisão, a regra fundamental da democracia é a regra da maioria, ou seja, a regra à base da qual são consideradas decisões coletivas -e, portanto, vinculatórias para todo o grupo- as decisões aprovadas ao menos pela maioria daqueles a quem compete tomar a decisão”.

⁸ 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:
(...)

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;

⁹ Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:

I - órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;
II - debates, audiências e consultas públicas;

Assim, o Estatuto da Cidade faz previsão de uma gama de mecanismos que garantem a efetividade do Princípio da Participação. Obriga a realização de audiências públicas e de consultas populares na elaboração e gestão do plano diretor, bem como garante o acesso público a todas as informações desses processos participativos, conforme prevê o artigo 40, § 4º¹⁰ do respectivo Estatuto (OLIVEIRA FILHO, 2010, p. 295).

Ainda, a resolução número 25 do Ministério das Cidades (2015), detalha os elementos da gestão democrática em seus artigos 3º¹¹ e 4º¹² e, o modo de funcionamento das Audiências Públicas no artigo 8º¹³.

Entretanto, mesmo com tantos requisitos obrigatórios previstos na Resolução 25 do Conselho das Cidades e no Estatuto da Cidade, muitas das autoridades administrativas

¹⁰ 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;

II - a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;

III - o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

¹¹ Art. 3º O processo de elaboração, implementação e execução do Plano diretor deve ser participativo, nos termos do art. 40, § 4º e do art. 43 do Estatuto da Cidade.

§1º A coordenação do processo participativo de elaboração do Plano Diretor deve ser compartilhada, por meio da efetiva participação de poder público e da sociedade civil, em todas as etapas do processo, desde a elaboração até a definição dos mecanismos para a tomada de decisões.

§ 2º Nas cidades onde houver Conselho das Cidades ou similar que atenda os requisitos da Resolução Nº 13 do Ministério das Cidades, a coordenação de que trata o §1º, poderá ser assumida por esse colegiado;

¹² Art. 4º No processo participativo de elaboração do plano diretor, a publicidade, determinada pelo inciso II, do § 4º do art. 40 do Estatuto da Cidade, deverá conter os seguintes requisitos:

I - ampla comunicação pública, em linguagem acessível, através dos meios de comunicação social de massa disponíveis;

II- ciência do cronograma e dos locais das reuniões, da apresentação dos estudos e propostas sobre o plano diretor com antecedência de no mínimo 15 dias;

III- publicação e divulgação dos resultados dos debates e das propostas adotadas nas diversas etapas do processo;

¹³ 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;

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.

municipais não cumprem essas condições na elaboração dos planos diretores municipais (OLIVEIRA FILHO, 2010, p. 298-299).

Salienta-se a expressa a obrigatoriedade da realização das Audiências e das Consultas Públicas como forma da população local participar do processo legislativo de elaboração e posterior modificação e atualização dos planos diretores municipais, como se verifica no provimento da Ação Direta de Inconstitucionalidade número 70008224669 da Cidade de Guaíba - RS:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL Nº 1.635/2001 DE GUAÍBA QUE ALTERA O ART. 55 DA LEI MUNICIPAL Nº 1.102/92 (PLANO DIRETOR) - ORDENAMENTO URBANO LOCAL - AUSÊNCIA DE PARTICIPAÇÃO DAS ENTIDADES COMUNITÁRIAS LEGALMENTE CONSTITUÍDAS NA DEFINIÇÃO DO PLANO DIRETOR E DAS DIRETRIZES GERAIS DE OCUPAÇÃO DO TERRITÓRIO - FALTA DE AMPLA DIVULGAÇÃO E DA DEVIDA PUBLICIDADE - RISCO DE PREJUÍZOS IRREPARÁVEIS AO MEIO AMBIENTE E À QUALIDADE DE VIDA DA POPULAÇÃO PELA NÃO CONCRETIZAÇÃO DO PRÉVIO ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL PARA VIABILIZAR A ALTERAÇÃO PREVISTA NA LEI IMPUGNADA - AFRONTA AOS ARTIGOS 1º, 8º, 19, 177, § 5º E 251 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL E ARTIGOS 29, INCISO XII E 37 "CAPUT" DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL (RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça, 2004).

As audiências e consultas públicas são importantes instrumentos de efetivação em âmbito local do Princípio da Participação Popular, uma vez que para a aprovação dos planos diretores municipais exige-se de forma prévia e obrigatória a realização desses instrumentos participativos. Isso se dá principalmente nas fases de discussão dos projetos pelos poderes executivos e legislativos municipais, pois caso não sejam respeitadas estas formalidades será a lei municipal passível de nulidade formal ante ao vício no seu processo legislativo, como se averiguou na Ação Direta de Inconstitucionalidade acima descrita (OLIVEIRA FILHO, 2010, p. 296).

Por certo, a inserção do capítulo IV da Lei 10.257/2001 (Gestão Democrática Municipal) não se deu pelo simples fato de cumprir com a obrigatoriedade dos mecanismos participativos, mas também como meio de controle da moralidade da Administração Pública. Assim como, afirma Odete Medauar (2001, p. 369) “certo é que, mais efetivos se mostrassem os mecanismos de controle sobre a administração, menor seria o índice de corrupção”.

Portanto, a participação popular garantida mediante audiências públicas é um meio de efetivação do Princípio da Participação, por ser indispensável para a construção do modelo de Estado Democrático de Direito. É a participação que fortalece a cidadania e é decisiva para a

concretização dos direitos fundamentais, especialmente em âmbito municipal. Logo, torna-se necessário que as audiências públicas aconteçam de forma transparente e com publicidade, seguindo critérios mínimos de uma regulamentação, tais como os presentes na resolução n. 006 de 11/05/2009 do Ministério Público da Bahia e a resolução n. 002 de 17/04/2008 do Colégio de Procuradores de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte, para, no fim, poder ocorrer a vinculação do resultado coletivamente obtido com as decisões da Administração Pública.

CONCLUSÕES

Jürgen Habermas demonstra, através de seu conceito de sociedade em dois níveis, a do Sistema (compreendido pela esfera regida pelo poder e pelo dinheiro) e o do Mundo da Vida (abarcado na esfera da vida cotidiana dos indivíduos, regulada pela busca do entendimento através de procedimentos mediados linguisticamente) e, em particular, por meio de seu postulado de colonização do mundo da vida pelos imperativos sistêmicos (PINTO, 1995), que há uma tensão constante entre a democracia e a facticidade.

Entende-se que, com o salto do paradigma da consciência para o paradigma da linguagem, os atores sociais precisam passar a participar dos mecanismos decisórios do mundo sistêmico, contribuindo nas negociações até que se chegue a um entendimento consensualmente obtido. Nessa perspectiva, a teoria da ação comunicativa fornece não só uma explicação para a existência de formas de participação popular, capazes de intervir e democratizar a definição de políticas públicas, como também formula um procedimento democrático de atuação conjunta dos diversos grupos da sociedade civil e com a sociedade política, na busca por soluções consensuais propensas a atender ao interesse público.

A partir da visão habermasiana questiona-se se o paradigma da razão instrumental é o único padrão de racionalização possível. O conceito de razão comunicativa realiza um salto paradigmático com profundas implicações para a teoria da administração pública. Afinal, no mundo da vida ocorrem os processos decisivos de produção e de transmissão cultural, de socialização e de formação da personalidade individual, nos quais a ação passa a ser dirigida por processos comunicativos de busca do entendimento, mediante mecanismos capazes de levar em conta a participação de todos aqueles que sofrerão com os efeitos das decisões administrativas.

Nesse sentido, o princípio da participação, no qual o artigo destaca o mecanismo das audiências públicas, pode ser concretizado na esfera da Administração Pública. Isso alude ao modelo de administração consensual, no qual se cria um ambiente comum entre o público e o

privado, o que pode alcançar uma decisão mais legítima, já que foi tomada em conjunto com a sociedade civil, oportunizando a todos a discussão.

Aí da ligação entre a razão comunicativa de Habermas e o método participativo das audiências públicas, em ambos há a necessidade de que as ações sejam coordenadas para que falantes e ouvintes cheguem a um entendimento mútuo e não a fins pessoais. Tentam negociar interpretações comuns da situação e harmonizar entre si os seus respectivos planos mediante processos de entendimento, com a desígnio de compor um acordo que sirva de base a uma coordenação combinada dos planos de ação individuais e de grupos de interesse.

A abertura dada pelos governantes aos cidadãos para que manifestem e discutam as necessidades da coletividade em debates nas audiências públicas, otimiza as decisões por torná-las mais condizentes com as expectativas dos administrados, pois mesmo que a audição dos interessados não vincule o administrador ao resultado das formas participativas, faz com que se extraia uma síntese das deficiências e se possa tentar corrigi-las por meio dos atos administrativos.

Ademais, a consensualidade é a melhor forma de concretizar uma ação ou deliberação que afete a vida dos administrados, pois o consenso obtido em audiência pública para a tomada de decisões administrativas favorece a vinculação com aqueles que participaram do seu processo de elaboração, aumentando a efetividade das normas legislativas e políticas públicas decididas em processos deliberativos. Passa a servir como ponto de ligação entre os interesses dos cidadãos e os atos praticados pelos governantes, propiciando um espaço para contestação, debate e expressão de soluções dinâmicas, criativas e plurais, no qual o cidadão passa a ser agente, e não mero espectador.

LANGUAGE PARADIGM, PUBLIC HEARING AND PARTICIPATION IN CONSENSUS LANGUAGE

Abstract

This article aims to highlight, with the hermeneutic method, the importance of the current paradigm of language, which according to the author Jürgen Habermas, enables the interaction of the speakers and listeners, through language games, to reach an understanding and in turn a

consensus on something in the world. These consensuses represent the understanding that social actors have, and therefore give more legitimacy to decisions already leading negotiations and information exchange. In this sense, the participation principle implicitly described in the Constitution of the Federative Republic of Brazil 1988, promotes the participation of civil society in decision-making in public administration, using for its effectiveness institutes such as the public hearing.

Keywords: Public Hearing. Consensus. Language Paradigm. Principle of Participation. Discourse Theory.

REFERÊNCIAS

BARROSO, Luís Roberto. **O Direito Constitucional e a Efetividade de suas Normas: limites e possibilidades da Constituição brasileira**. 5ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia: Uma defesa das regras do jogo**. 6ªed. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 05 de outubro de 1988**. Vade Mecum Rideel – Concursos e OAB. 17ª ed. São Paulo: RIDEEL, 2013.

BRASIL. Lei Federal n. 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os artigos. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. In: BRASIL. **Estatuto da Cidade**. Vade Mecum Rideel – Concursos e OAB. 17ª ed. São Paulo: RIDEEL, 2013.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Gestão democrática da cidade. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coord.). **Estatuto da Cidade: comentários à Lei Federal 10.257/2001**. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 322-341.

BUENOS AIRES, **Ley nº 6 Audiencia Pública de la Ciudad de Buenos Aires Argentina**, Asociación de Abogados de Buenos Aires, 1998, 5 março de 1998, Disponível em <<http://www.cedom.gov.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley6.html>>. Acesso em 21/05/2015.
_____. **Legislatura**. Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 1996, 1º de outubro 1996, Disponível em <<http://www.cedom.gov.ar/es/legislacion/institucional/constbsas/index3.html#w1>> Acesso em 21/05/2015.

CÂMARA, Jacintho Arruda. Plano diretor. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coord.). **Estatuto da cidade: comentário à lei federal 10.257/2001**. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 304-321.

CERVI, Jacson Roberto. O Estado Democrático de Direito e a importância das Políticas Públicas Locais enquanto Instrumento de Efetivação do Princípio da Participação. In: GORCZEWSKI, Clovis. (Org.) **Direitos Humanos e Participação Política**. Vol. II. Porto Alegre: Imprensa Livre, 2011, p. 243-266.

CORRALO, Giovani da Silva. **Guia do Administrador Municipal: Novas Orientações e procedimentos para uma gestão eficiente**. Porto Alegre: Nova Prata, 2004.

COSTA, Marli Marlene Moraes da; REIS, Suzéte da Silva. Espaço local: o espaço do cidadão e da cidadania. In: HERMANY, Ricardo (Org.). **Gestão Local e Políticas Públicas**. Santa Cruz do Sul: Editora IPR, 2010, p. 103-123.

HABERMAS, Jürgen. **Teoria de la Acción Comunicativa. Crítica de la razón funcionalista**. Versión castellana de Manuel Jiménez Redondo. 4ª edición. Tomo I. Madrid: Taurus Humanidades, 2003a.

_____. **Consciência moral e agir comunicativo**. Tradução de Guido A. de Almeida. 2ªed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003b.

_____. **Direito e Democracia: entre facticidade e validade**. Trad. Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HERMANY, Ricardo. **(Re)Discutindo o espaço local: uma abordagem a partir do direito social de Gurvitch**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC: IPR, 2007.

KELSEN, Hans. **A Democracia**. 2ªed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

LUCAS, John Randolph. **Democracia e Participação**. Trad. De Cairo Paranhos Rocha. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1985.

MACHETE, Pedro, **A Audiência dos Interessados no Procedimento Administrativo**, 2ª edição, Universidade Católica Editora, Lisboa, 1996.

MEDAUAR, Odete, **O Direito Administrativo em Evolução**, 2ª edição, Revista dos Tribunais, São Paulo, 2003.

_____. **Direito Administrativo Moderno**. 5ªed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Resolução n. 25**. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/conselho-das-cidades/resolucoes-concidades/117-conselho-das-cidades/resolucoes-concidades/1639-resolucoes1a34>. Acesso em 30 dez. 2015.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA BAHIA. **Resolução n. 006, de 11 de maio de 2009**. Regulamenta o Colégio de Procuradores de Justiça do MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA BAHIA, por meio de seu Órgão Especial, no uso da atribuição que lhe é conferida pelo art. 76 da Lei Complementar Estadual nº 11, de 18 de janeiro de 1996, a instauração e tramitação do inquérito civil e demais procedimentos administrativos investigatórios, no âmbito institucional, e dá outras providências. Disponível na Internet em <http://www.mpba.mp.br/corregedoria/normatividade/inqueritocivil/resolucao_006_2009_regulamentacao_iInquerito_civil.pdf>. Acesso em 11/06/15.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. **Resolução n. 002, de 17 de abril de 2008**. Dá nova regulamentação, no âmbito do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte, à instauração e tramitação do inquérito civil e do procedimento preparatório, de que tratam os artigos 70 a 76 da Lei Complementar 141/96, e dá outras providências. Disponível na Internet em <http://www.mp.rn.gov.br/legislacao/cpj/res/2008/res_2008-002.pdf>. Acesso em 11/06/15.

MOREIRA NETTO, Diogo de Figueiredo, **Mutações do Direito Público**, Renovar, Rio de Janeiro, 2006.

_____**Mutações do Direito Administrativo**, 2ª edição, Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

_____**Direito da Participação Política: Legislativa, Administrativa, Judicial: (Fundamentos e Técnicas Constitucionais da Legitimidade)**, Renovar, Rio de Janeiro, 1992.

MÜHL, Eldon H. Habermas e a educação: ação pedagógica como agir comunicativo. Passo fundo: UPF Editora, 2003.

NOBRE, Marcos; TERRA, Ricardo. **Direito e Democracia: Um Guia de Leitura de Habermas**. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática**. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2011.

OLIVEIRA FILHO, João Telmo de. O Estatuto das Cidades, os planos diretores municipais e o dilema da efetivação da democracia participativa. In: HERMANY, Ricardo (Org.). **Gestão Local e Políticas Públicas**. Santa Cruz do Sul: Editora IPR, 2010.

PEIXOTO, Fabiano Hartmann. **Direito Educacional**. Curitiba: IESDE, 2005.

PINTO, José Marcelino de Rezende. **A teoria da ação comunicativa de Jürgen Habermas: conceitos básicos e possibilidades de aplicação à administração escolar**. Paidéia (Ribeirão Preto) [On Line]. nº 8-9, Ribeirão Preto, Fev./Ago. 1995. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-863X1995000100007>. Acesso em 10/05/15.

PIZZI, Jovini. **Ética do discurso: a racionalidade ético-comunicativa**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 1994.

REPOLÊS, Maria Fernanda Salcedo. **Habermas e a Desobediência Civil**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2003.

RIO GRANDE DO SUL. **Tribunal de Justiça do Estado. Ação Direta de Inconstitucionalidade número 70008224669, do Tribunal Pleno**. Relator: Des. João Carlos Branco Cardoso. Disponível em: <<http://www.tjrs.jus.br>> Porto Alegre, 18 de outubro de 2004.

SANTIN, Janaina Rigo. A Gestão Democrática Municipal no Estatuto da Cidade e a Teoria do Discurso Habermasiana. **Revista da Faculdade de Direito (UFPR)**, Curitiba-PR, v. 42, p. 121-131, 2005.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das Normas Constitucionais**. 7ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.

SOARES, Evanna. “A Audiência Pública no Processo Administrativo”. **Revista do Ministério Público do Trabalho / Procuradoria-Geral do Trabalho**, Ano 1, n. 1, Brasília: Procuradoria-Geral do Trabalho, mar.1991. p 22-50.

_____**Audiência Pública no processo Administrativo**. **Revista de Direito Administrativo**. n. 229. Rio de Janeiro, jul./set. 2002, p. 259-283.

VITALE, Denise; MELO, Rúrion Soares. Política Deliberativa e o Modelo Procedimental de Democracia. In: NOBRE, Marcos; TERRA, Ricardo (orgs.). **Direito e Democracia: Um guia de leitura de Habermas**. São Paulo: Malheiros Editores, 2008, p. 223-247.

Trabalho enviado em 14 de janeiro de 2016.

Aceito em 23 de março de 2016.