

UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE  
FACULDADE DE DIREITO – FAD  
CURSO DE DIREITO

LÊNORA SANTOS PEIXOTO

**AUDIÊNCIAS PÚBLICAS PARLAMENTARES E A CONCRETIZAÇÃO  
DEMOCRÁTICA: A EXPERIÊNCIA DA CÂMARA MUNICIPAL DE NATAL NOS  
ANOS DE 2013 E 2014**

NATAL/RN

2015

LÊNORA SANTOS PEIXOTO

**AUDIÊNCIAS PÚBLICAS PARLAMENTARES E A CONCRETIZAÇÃO  
DEMOCRÁTICA: A EXPERIÊNCIA DA CÂMARA MUNICIPAL DE NATAL NOS  
ANOS DE 2013 E 2014**

Monografia apresentada como exigência parcial para obtenção do grau de Bacharela em Direito, sob a orientação do Professor Mestre José Armando Ponte Dias Júnior.

NATAL/RN

2015

LÊNORA SANTOS PEIXOTO

**AUDIÊNCIAS PÚBLICAS PARLAMENTARES E A CONCRETIZAÇÃO  
DEMOCRÁTICA: A EXPERIÊNCIA DA CÂMARA MUNICIPAL DE NATAL NOS  
ANOS DE 2013 E 2014**

Aprovado em \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_\_\_

BANCA EXAMINADORA

---

Professor Mestre José Armando Ponte Dias Júnior  
Universidade do Estado do Rio Grande do Norte

---

Professora Mestra Aurélia Carla Queiroga  
Universidade do Estado do Rio Grande do Norte

---

Professor Doutor David de Medeiros Leite  
Universidade do Estado do Rio Grande do Norte

Dedico esse trabalho aos que, no passado, foram calados, perseguidos e torturados por acreditarem e gritarem que uma realidade mais justa e horizontal era possível; e aos que, no presente, ainda pesquisam, trabalham e militam para a materialização desse sonho, em especial, a todos que fizeram e fazem o Centro Acadêmico Rose Mary Souza, o Grupo de Pesquisa *Participação*; e a Bárbara Medeiros e Gabriel Santos que me inspiram a lutar por Democracia, na prática e na teoria, todos os dias.

## AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço a Deus por ter sido o meu refúgio e alento nos momentos de provações e aprovações.

Ao meu pai, Agnelo Peixoto Neto, e a minha mãe, Irani Santos, que dividiram a sua juventude acadêmica com a responsabilidade de me educar, levando-me, tantas vezes, às salas de aula da UERN, em Pau dos Ferros, onde eu pude me inspirar ao presenciar tamanho comprometimento pelos estudos e amor pela leitura, por aqueles que são a minha estrutura.

Agradeço a minha irmã, Ângela Santos Peixoto, por me presentear com seus exemplos de força de vontade e superação de limites. Sonho com o dia em que ela poderá ler sozinha essa monografia e que poderemos debater juntas o seu conteúdo.

À Universidade do Estado do Rio Grande do Norte pela acolhida e aos seus servidores e mestres, em especial, à Professora Aurélia Carla Queiroga, que me iniciou na produção científica e me oportunizou a expansão e compartilhamento dos meus conhecimentos e da minha cidadania através do Projeto de Extensão *Debate, Café e Cinema*.

Destaco também todo reconhecimento e carinho ao meu orientador, Ms. José Armando Ponte Dias Júnior, por acreditar em meu potencial e se dedicar com tanto apreço na orientação dessa pesquisa, se empenhando em me apresentar diferentes perspectivas e me permitir enxergar novos horizontes ao me inspirar enquanto ser humano e excelente profissional que é.

A todos os que fazem o Grupo de Pesquisa *Participação* e aos companheiros do projeto *Cidadania, Democracia Participativa e Audiências Públicas no Âmbito Parlamentar do Município de Natal*, pela troca de experiências que tanto engrandeceram esse trabalho.

Aos colegas de sala, por compartilharem as mesmas dificuldades e estarem sempre presentes nos momentos de dúvidas e angústias. Igualmente, as minhas grandes amigas Nayara Tâmissa Alves e Rízia Raquel Brito que souberam compreender minha ausência, me apoiar, consolar e criticar sempre que necessário.

À equipe da 18ª Procuradoria de Justiça, pelo incentivo durante o desenvolvimento da pesquisa, me doando experiência e sabedoria.

E, finalmente, externo minha gratidão a Gabriel Romualdo Santos, meu companheiro de estudos, militância e de sentimentos, que esteve presente em cada linha que escrevi nesta monografia, ao me incentivar, inspirar e lutar, lado a lado, por justiça social e efetivação da democracia.

Como é difícil acordar calado  
Se na calada da noite eu me dano  
Quero lançar um grito desumano  
Que é uma maneira de ser escutado  
Esse silêncio todo me atordoa  
Atordoados eu permaneço atento  
Na arquibancada pra a qualquer momento  
Ver emergir o monstro da lagoa

Cálice, Chico Buarque (1978)

## RESUMO

Em um panorama constitucional principiado por valores democráticos, onde o povo em toda a sua pluralidade é elencado a titular soberano, não se pode conceber que a cidadania ainda se cinja aos resultados das urnas. Diante desse cenário, as hodiernas reivindicações populares desvelam o sentimento de não representatividade política e o sufocamento das minorias e grupos não hegemônicos ansiosos pela horizontalização dos espaços de poder. É sob essa conjuntura que o presente trabalho nutre a pesquisa entorno dos instrumentos materializadores da democracia em seu viés participativo, como forma alternativa e complementar ao paradigma da representação. Nesse prisma, sob a óptica da teoria do agir comunicativo e emancipatório, o trabalho objetiva avaliar os mecanismos de solidificação da teórica soberania popular no Estado Democrático de Direito e a sua consequente e umbilical concretização constitucional, elegendo-se como centro da pesquisa a aferição da potencialidade das audiências públicas parlamentares enquanto substrato da participação política dos cidadãos, analisando sua construção institucional e fática para que se perquiria a sua natureza e nuances enquanto elo entre a representação e a atuação direta do povo. Para tanto, perscrute-se os eixos temáticos mais recorrentes, sendo apreciado se elas direcionam à instrução de matéria legislativa ou ao debate sobre temáticas de interesse público, inquirindo-se o verdadeiro papel da opinião da sociedade civil na atuação dos seus representantes nesse contexto. Outrossim, será traçado um paralelo entre as audiências no complexo legiferante do Congresso Nacional, das Assembleias Legislativas e das Câmaras Municipais, optando-se por estas como centro de exames, relevando-se o fato do Município ser, em tese, o ente federativo geograficamente e culturalmente mais próximo do cidadão. Nesse norte, investiga-se a pertinência temática, a procedimentalização e efetividade das audiências públicas realizadas no âmbito parlamentar do Município de Natal, como objeto de recorte da pesquisa. À luz dos dados investigados, dos conceitos da doutrina abalizada e da ressonância dos sistemas políticos, jurídicos e sociológicos, fora utilizado o método dedutivo, a partir de levantamento bibliográfico e compilação legislativa, primando-se pela interdisciplinariedade e pela fenomenologia. Nesse pórtico, constatando as celeumas que desvirtuam o instituto, serão propostos caminhos em direção à maior efetividade da audiência pública enquanto instrumento, de fato, propiciador da inserção cidadã nos espaços de poder, enveredando rumo a uma real emancipação popular e à concretização democrática.

**PALAVRAS-CHAVE:** Democracia. Audiências Públicas. Poder Legislativo. Concretização Constitucional.

## ABSTRACT

In a constitutional view that is principled by democratic values, where the people, in all its plurality, is part listed the sovereign titular, we can not accept that citizenship still being limited to the results of electronic voting machines. Because of this, the present-day popular demands are unveiling the feeling of not political representation and the minority's suffocation, that is longing for horizontality inside the spaces of power. Under this context, the present paper feeds the search surrounding materializing instruments of democracy in its participatory approach, as an alternative and complementary bias to the representation paradigm. From the perspective of the theory of communicative and emancipatory act, the study aims to evaluate the solidification mechanisms of theoretical popular sovereignty in the Democratic State of Rio de Janeiro and its consequent and umbilical constitutional achievement, choosing as a center of research to measurement of potentiality of the parliamentary public hearings as substrate political participation of citizens, analyzing its institutional and factual construction to commence an investigation of the nature and qualities as a bridge between the representation and direct people's actions. Therefore, to peer into the most recurrent themes, and appreciating if they route to the conduct of legislative subject or discussion on issues of public interest, asking what is the true role of civil society opinion in the performance of their representatives in this context. Also, it is drawn a parallel between the audiences in legislating complex of the National Congress, Legislative Assemblies and City Councils, opting for these as examination center, because the fact of the Municipality of Natal, in theory, the federal entity geographically and culturally closer to the citizen. In this north, will be investigating the thematic pertinence, regulation and effectiveness of public hearings in parliamentary under the city of Natal, as the research outline object. In light of the data investigated the concepts of authoritative doctrine and the resonance of political, juridical and sociological systems, we use the deductive method, from literature and legislative compilation, giving priority by the interdisciplinarity and the phenomenology. In this portico, noting the uproar that distort the institute, this paper will propose ways towards greater effectiveness of the public hearing as an instrument, in fact, enabler of citizen inclusion in positions of power, embarking towards real popular emancipation and democratic achievement.

**KEY WORDS:** Democracy. Public Hearing. Legislative Power. Constitutional achievement.



## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	p. 10
<b>2 DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E SOBERANIA POPULAR NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO</b> .....	p. 13
2.1 ACEPÇÕES ACERCA DA DEMOCRACIA E DA CIDADANIA .....	p. 20
2.2 A CRISE NO SISTEMA REPRESENTATIVO E O DIALOGISMO COM A PARTICIPAÇÃO POPULAR .....	p. 26
2.3 MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO CIDADÃ À LUZ DA CONCRETIZAÇÃO CONSTITUCIONAL .....	p. 32
2.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS DO CAPÍTULO .....	p. 41
<b>3 AUDIÊNCIAS PÚBLICAS NO ÂMBITO PARLAMENTAR</b> .....	p. 43
3.1 NORMATIZAÇÃO DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS NA ESFERA PARLAMENTAR .....	p. 47
3.2 AUDIÊNCIAS PÚBLICAS PARLAMENTARES NA SEARA MUNICIPAL.....	p. 51
3.3 CONSIDERAÇÕES FINAIS DO CAPÍTULO.....	p. 55
<b>4 AUDIÊNCIAS PÚBLICAS NO PARLAMENTO DE NATAL/RN NOS ANOS DE 2013 E 2014</b> .....	p. 57
4.1 ASPECTOS PRÁTICOS: A DISCUSSÃO DE TEMAS DE RELEVANTE INTERESSE PÚBLICO E A INSTRUÇÃO DE PROPOSTAS LEGISLATIVAS .....	p. 61
4.2 O CARÁTER DELIBERATIVO DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS PARLAMENTARES .....	p. 68
4.3 HORIZONTES E PERSPECTIVAS .....	p. 72
4.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS DO CAPÍTULO .....	p. 76
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	p. 79
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	p. 84

## 1 INTRODUÇÃO

A atual conjuntura sociopolítica, marcada por inquirições e cotejos de ideias e ideais que relevam a preciosa concretização constitucional, reivindica uma pauta científica que coloque como centro de investigações e de debates os instrumentos materializantes da soberania popular e do exercício de poder horizontalizado, pautado no equilíbrio de interesses e no agir comunicativo.

Sob esse prisma, o presente trabalho elege a querela das audiências públicas no âmbito parlamentar como centro de estudos, a fim de verificar sua potencialidade, analisando a viabilidade da transcendência do sistema representativo para o primor do participativo, a partir da paulatina inserção cidadã nos espaços de poder.

Nesse pórtico, a pesquisa objetiva desvelar as nuances jurídicas e político sociológicas desse instituto, analisando o hodierno papel da opinião da sociedade civil na atuação dos representantes eleitos no que concerne à instrução de matéria legislativa em trâmite e no direito à voz em debates acerca de temas de interesse público.

A relevância da abordagem ganha força quando se constata a escassez da literatura nacional acerca das audiências públicas no âmbito legislativo, sendo recorrente o tema, tão somente, no que tange às audiências populares junto ao Poder Executivo e ao Poder Judiciário. Nesse diapasão, faz-se mister propulsionar a pesquisa acerca desse instrumento de participação política na conjuntura do parlamento, perquirindo sua real efetividade e propondo métodos para o seu aperfeiçoamento.

Destarte, considerando os padrões pluridimensionais de um paradigma global complexo, a metodologia adotada valoriza a interdisciplinariedade e a ressonância dos sistemas jurídicos, sociológicos e políticos junto à realidade social, a partir de levantamentos bibliográficos que perpassam por estudos que tangenciam obras tradicionais e contemporâneas da Ciência Política e da Teoria Geral do Estado, juntamente à análise documental de leis e atos normativos.

Não obstante, pelo método dedutivo, prima a pesquisa por um estudo fenomenológico que intenta transcender as aparências na busca do âmago do objeto em análise, empregando, igualmente, a técnica dialética e o dialogismo perante o cotejo teórico e no ponderar dos resultados alcançados.

Sob as delimitações estabelecidas, analisar-se-á o objeto da pesquisa a partir do

referencial teórico de Jürgen Habermas regido pela racionalidade comunicativa e pela ética discursiva em prol da conciliação de interesses universalizáveis.

Igualmente, o presente trabalho pretende uma ponderação com correntes sociológicas e políticas, considerando, dialeticamente, as vozes divergentes, para que no cotejo entre tese e antítese, possa ser encontrada a síntese que tencionará as conjecturas da democracia participativa até a complexa democracia deliberativa diante de uma sociedade multifacetada, de amplos anseios e ideologias, marcada pela estratificação social e por uma histórica luta de classes.

Por esse limiar, o paradigma da deliberação horizontal é reiterado, atraindo diametralmente o confronto entre os aspectos teóricos e a efetiva práxis das audiências públicas no contorno legiferante, investigando se, na atual conjuntura, elas representam veículos meramente consultivos, se há algum cunho decisório capaz de vincular a atuação dos parlamentares ou se, em direção oposta, não passam de espaços meramente panfletários de mandatos eletivos, correspondendo a mais um instituto advindo do fenômeno da constitucionalização simbólica.

Nesse pórtico, considerando a democracia e os seus instrumentos como conceitos históricos, contextualizados no tempo e no espaço sociopolítico em que se edificam, no primeiro capítulo, serão comparadas as teorias acerca da democracia e da cidadania, diante da conjectura da soberania popular expressa no seio constitucional e no contexto de construção e aperfeiçoamento do Estado Democrático de Direito.

Dos desdobramentos dos métodos de exercício democrático em suas formas direta e indireta, busca ainda o capítulo alimentar o debate acerca da crise que circunda o sistema representativo e os questionamentos que pairam sobre o berço onde pousa – ou repousa – a sua legitimidade, numa perspectiva que dê nutrientes ao dialogismo com a democracia em sua perspectiva participativa e deliberativa, desenvolvendo, em seguida, um novo paralelo entre o binarismo dos instrumentos de democracia direta mais pautados, tais quais o plebiscito e o referendo, e a multiplicidade de mecanismos de participação menos conhecidos e pouco aprimorados, investigando-se as nuances políticas e jurídicas da sua frágil e incipiente regulamentação, elencando, assim, institutos menos investigados, onde, entre eles, inserem-se as audiências públicas parlamentares.

O segundo capítulo, por seu turno, foca a efetiva avaliação da construção institucional das audiências parlamentares ao longo da evolução dos sistemas político-normativos, perquirindo sua atual natureza jurídica conforme o positivado e o efetivamente exercido na

práxis brasileira.

Dessarte, objetivando fortalecer a base empírica e estatística do trabalho, é feito um recorte que distingue o instituto no complexo legiferante do Congresso Nacional, das Assembleias Legislativas e das Câmaras Municipais, optando-se por estas como centro de exames da pesquisa, para, em seguida, no terceiro capítulo, dedicar-se o trabalho à análise das audiências públicas da Câmara Municipal de Natal, abordando aspectos referentes à propositura, à coordenação, às temáticas e às intervenções nesses eventos políticos, desvendando se neles há feições vinculantes ou deliberativas, para, ao final, tencionar a necessidade de uma normatização mais primorosa e eficaz do instituto da audiência pública no âmbito parlamentar e de uma educação cidadã voltada à afeição por esses eventos, transcendendo a concepção minimalista de que o apogeu político do povo está no mero exercício do direito de sufrágio.

No mais, com o pulsionar das veredas desse tema ainda pouco explorado no amplo universo de estudos de concretização democrática e constitucional, não pretende o trabalho traçar definições estanques e esgotar a problemática perquirida, almejando-se, primordialmente, a abertura de novas trilhas de pesquisas e projetos que investiguem e aprimorem as audiências públicas parlamentares em um contexto político-social que clama por uma maior inserção popular nos espaços de poder.

## 2 DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E SOBERANIA POPULAR NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

A pesquisa e o debate acerca dos instrumentos materializantes do Estado Democrático de Direito tangenciam sistemas jurídicos, sociológicos e políticos, encorajando o cotejo ideológico entre conceitos, fundamentos, direções e metas para sua efetiva concretização.

Inserido nessa querela, o embate entorno da representatividade e do exercício direto do poder por parte dos cidadãos retoma discussões clássicas que pairam sobre a perspectiva constitucional da soberania popular, elencada no parágrafo único do artigo 1º da Carta Magna de 1988<sup>1</sup>.

Nesse sentido, a completude das perquirições conceituais e instrumentais necessárias à compreensão da relação entre democracia, soberania e o Estado Democrático de Direito, clama a ressonância dos sistemas<sup>2</sup> supramencionados, ao passo que não é possível dissociar a interpretação jurídico-normativa da ciência política, das suas correntes ideológicas e da realidade social<sup>3</sup>.

À luz dessa perspectiva tridimensional<sup>4</sup>, as interpretações dos fenômenos jurídicos no contexto a ser dissertado, com o escopo de se introduzir a temática das audiências públicas parlamentares, devem ser inseridas na relação dialética entre fato, valor e norma, aproximando o Direito dos instrumentos diretamente ligados à facticidade social e aos anseios populares.

Importante se torna, nesse sentido, contextualizar a relevância do debate sobre os métodos alternativos ao exercício democrático mediante representação, com as pungentes reivindicações sociais contemporâneas e as nuances histórico-evolutivas do modelo de Estado adotado, antecedido por inúmeros períodos autocráticos e de repressão.

Nesse lume, as transições políticas, que oscilam entre períodos de autoritarismo e de aberturas democráticas ao longo da história, refletem-se na composição e nas pretensões do

---

1 Nos termos do corrente Texto Constitucional: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.

2 LUHMANN, Niklas. **Sociologia do Direito II**. Tradução de Gustavo Bayer. Rio de Janeiro: Tempos Brasileiros, 1985.

3 Mister destacar as ponderações de Ferreira Filho nas considerações metodológicas de sua obra, onde afirma que “o Estudo Jurídico não se contempla em ficar na exegese das normas, se não integrar nessa tarefa primordial de verificação da realidade e da identificação dos valores a inscrever. Sem dúvida, o estudo dos valores pertence precipuamente ao campo da Filosofia, sem dúvida o estudo da realidade social é objeto de uma ciência específica, mas a interpretação de qualquer norma, pressupõe um e outro, devendo o jurista, para ser, verdadeiramente, um cultor da ciência, saber integrar na exegese das normas a apreciação dos fatos e o julgamento dos valores.” FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do Processo Legislativo**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 1.

4 REALE, Miguel. **Teoria Tridimensional do Direito**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 1994.

modelo de Estado adotado, em convergência aos *fatores reais de poder*<sup>5</sup> que o nutrem, balizados na existência, ou não, de normas que os limitem.

É nesse contexto histórico evolutivo que o *Estado Constitucional Democrático de Direito* se desenvolve como uma negação ao *Estado Policial Absolutista* e uma superação do mero *Estado de Direito*, a partir de uma releitura que ultrapassa as concepções formalistas que julgam suficientes o império da lei, distantes de uma análise substantiva da aplicação das normas inseridas na realidade fática, em contextos sociais diversos.

Canotilho, nessa perspectiva material, leciona, através de menções à melhor doutrina, a umbilical vinculação entre Estado de Direito e Estado de Justiça — ainda que diante da volatilidade conceitual que o termo apresenta — ponderando<sup>6</sup>:

Estado de Justiça é aquele em que se observam e protegem os direitos (*rights*) das minorias (Dworkin). [...] é também aquele em que há equidade (*fairness*) na distribuição dos direitos e deveres fundamentais e na divisão de benefícios da cooperação em sociedade (Rawls). *Estado de Justiça* considerar-se-á ainda o “estado social de justiça” (justiça social) (Marx). Embora a ideia de justiça compreenda diversas esferas, nela está sempre presente (embora com ela não se identifique) uma ideia de **igualdade**: “direito a ser considerado como um igual” (Rawls), direito a ser titular de igual respeito e consideração” (Dworkin), “direito a iguais atribuições na comunicação política” (Akerman, Habermas), “direito a ser tratado igualmente pela lei e pelos órgãos aplicadores da lei”. A justiça fará, assim, parte da própria **ideia de direito** (Radbruch) e esta se concretizará através de princípios jurídicos materiais cujo denominador comum se reconduz à afirmação e respeito da dignidade da pessoa humana, à proteção da liberdade e desenvolvimento da personalidade e à realização da igualdade.

Defende, ainda, que é necessário materializar um verdadeiro *Estado Constitucional* para a completude do referido Estado de Direito pareado, claramente, à concepção de Estado de Justiça. Assim, sob a égide de uma Constituição positivada dotada de supremacia, se vincularia toda a atuação estatal, à necessária separação de poderes e seriam assegurados direitos e deveres fundamentais<sup>7</sup>.

O debate entorno dessas classificações estadistas, contudo, atrai menção à questionadora teoria de Lassalle, que põe em paralelo a constituição dita “real e efetiva integralizada pela soma dos fatores reais e efetivos que regem a sociedade<sup>8</sup>” e a Constituição

5 Expressão enraizada por Ferdinand Lassalle em sua obra *O que é uma constituição*. LASSALLE, Ferdinand. **O que é uma constituição**. Tradução de Leandro Farina. 2. ed. Campinas: Minelli, 2005.

6 CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7 ed. Coimbra: Almedina, 2003. p. 245.

7 CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7 ed. Coimbra: Almedina, 2003. p. 245-249.

8 LASSALLE, Ferdinand. **O que é uma constituição**. Tradução de Leandro Farina. 2. ed. Campinas: Minelli, 2005. p. 35.

escrita, adjetivada na famosa apotegma de “Folha de Papel”<sup>9</sup>.

Em sua tese, Lassalle defende que a primeira sempre existiu, pois todos Estados possuem fatores determinantes de força política. Assim, os pergaminhos, foros, estatutos, princípios de direito público e os privilégios existentes já seriam capazes de constituir, na prática, a Carta Magna de um país por “expressarem de modo simples e sincero os fatores reais de poder”<sup>10</sup>, ao passo que as constituições escritas apenas “estabelecem documentalmente, numa folha de papel, todas as instituições e princípios do governo vigente”<sup>11</sup>.

Depreende-se da defesa *lassalleana* que, se o texto escrito não corresponder à Constituição real, sucumbirá perante as forças detentoras de poder. Logo, de nada servem palavras que não se justifiquem na realidade, nos fatos. Tal contraponto reforça a imperatividade de uma ressonância entre o sistema jurídico/constitucional e o político/social para que se assegure a própria coerência e efetividade de cada dimensão por meio da completude interseccional.

Nessa conjuntura, enquanto pairar uma interpretação estanque e minimalista acerca do Estado do Direito, ele poderá ser direcionado a subserviência à satisfação de interesses de classes específicas — detentoras de poder, o que torna salutar lembrar que em diversos momentos da história recente, em especial, a do século XX, regimes totalitários estiveram devidamente fundamentados e sustentados perante a lei.

A partir desse escorço, torna-se primordial analisar onde pousa a soberania<sup>12</sup> pretendida na ordem jurídica em que se pretende inserir as ponderações a serem tratadas ao longo dessa pesquisa.

Nesse viés, no decorrer da história, as perspectivas sobre onde reside o poder soberano variaram conforme a formação cultural, política e simbólica de cada Estado, pertencendo, conforme a alternância de conjunturas, às forças eclesiásticas, autárquicas monárquicas, imperiais, burguesas ou populares.

Nos Estados Constitucionais, merecem destaque as teorias da soberania que alicerçam o próprio poder constituinte. Nesse lume, duas se destacam nos debates onde assenta-se a construção e efetivação constitucional. Entre elas, encontra-se a doutrina da soberania

9 LASSALLE, Ferdinand. **O que é uma constituição**. Tradução de Leandro Farina. 2. ed. Campinas: Minelli, 2005. p. 35.

10 LASSALLE, Ferdinand. **O que é uma constituição**. Tradução de Leandro Farina. 2. ed. Campinas: Minelli, 2005. p. 39.

11 LASSALLE, Ferdinand. **O que é uma constituição**. Tradução de Leandro Farina. 2. ed. Campinas: Minelli, 2005. p. 40.

12 Os estudos conceituais se soberania traçados nessa obra não se confundem com a soberania de um Estado perante os demais, tratando-se, exclusivamente, da soberania interna referente à formação e controle dos poderes do Estado dentro de sua circunscrição.

nacional e a doutrina da soberania popular.

A primeira nasce na ideia de que o poder constituinte deve recair num órgão distinto dos órgãos constituídos. Bonavides<sup>13</sup>, nesse sentido afirma que:

O sistema ou concepção de soberania nacional faz assim da Constituinte um poder à parte, distinto dos poderes constituídos provido de competência tanto para a revisão total quanto parcial da constituição. Mas nem por isso reveste-se essa Constituinte dos traços que identificam uma assembleia onipotente. Não acumulará nem enfeixará em suas mãos a função constituinte a par das funções legislativas. Fará, sim, a lei constitucional, mas não fará a lei ordinária: o raio de competência circunscreve à revisão para qual foi convocado. Não poderá alargar, portanto, seu quadro de ação.

O mesmo autor ainda sugere a natureza liberal da referida doutrina, afirmando que a partir dessa concepção “a burguesia fez legítimas as instituições representativas de sufrágio limitado e mandato representativo”<sup>14</sup>, visando, essencialmente, à proteção aos direitos individuais.

A segunda vertente, nomeada doutrina da soberania popular, de inspiração rousseauiana, defende a não distinção entre a vontade constituinte e a vontade legislativa, “ambas seriam tão somente dois momentos indiferenciados na exteriorização de uma vontade única e soberana: a vontade geral do povo”<sup>15</sup>.

Essa doutrina se desenvolveu em duas perspectivas distintas, quais sejam, a francesa e a americana. Naquela, a constituinte se personificaria diretamente no povo, enquanto nesta a constituinte seria, na realidade, uma assembleia em que seus trabalhos se legitimariam pelo povo.

Outrossim, o debate entorno da soberania a ser abordado nesse trabalho, direciona-se, para além na natureza do poder constituinte, às questões de legitimidade governativa dinâmica e ordinária<sup>16</sup>. Logo, considerando que o povo é sujeito e objeto principal da construção e efetivação do Estado enquanto constitucional, democrático e de direito, dar-se relevo à soberania popular enquanto princípio formativo e informativo.

Sob o foco da realidade nacional hodierna, ao propalar que todo poder emana do povo, pode-se constatar que a Carta Fundamental de 1988 elegeu e explicitou em seu texto a

---

13 BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 153.

14 BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2011. p.154.

15 BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 156.

16 Bonavides frisa que não se deve confundir a legitimidade dos poderes constituídos com “o poder constituinte do qual emanam, assim como o Estado-instituição ou poder constituinte estático e potencial com o Governo, grupo de pessoas no exercício ordinário da autoridade”. (BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 26. ed. São Paulo: Malheiros. 2011, p. 160).



soberania popular como fundamento medular e fim a ser atingido, possibilitando a atuação em sua forma indireta, a partir da eleição de representantes, e em sua forma direta mediante o uso dos instrumentos participativos dela abstraídos<sup>17</sup>.

Destarte, a referida soberania só se encorpa quando aplicada e interpretada em conjunto ao valioso princípio democrático, que, como norma jurídica constitucionalmente positivada, possui dimensões materiais e organizativo-procedimentais, balizadas em suas virtudes complexas e plurais<sup>18</sup>.

Nessa óptica, Canotilho defende o princípio democrático enquanto princípio de “organização da titularidade e do exercício de poder”<sup>19</sup>, conceituando-o nas seguintes digressões<sup>20</sup>:

O princípio democrático, constitucionalmente consagrado, **é mais do que um método ou técnica de governantes escolherem os governados**, pois como princípio normativo, considerado nos seus vários aspectos políticos, econômicos, sociais e culturais, ele aspira tornar-se *impulso dirigente de uma sociedade*. (grifos acrescidos)

Abstrai-se, a partir dessas colocações, que, enquanto *impulso dirigente da sociedade*, o princípio democrático não se limita a um ato específico como o sufrágio exercido bienalmente, devendo, na realidade, estar presente em todos os atos políticos governativos ordinários<sup>21</sup>, considerando o dinamismo inerente e o seu “*processo de continuidade transpessoal*”<sup>22</sup>.

Convergindo, Silva elenca dois princípios fundamentais de onde o conceito de democracia deve beber<sup>23</sup>:

a) o da soberania popular, segundo o qual o povo é a única fonte do poder, que se exprime pela regra de que todo o poder emana do povo; b) a participação, direta ou indireta, do povo no poder, para que este seja efetiva expressão da vontade popular; nos casos em que a participação é indireta, surge um princípio derivado ou

17 Ver item 2.3.

18 CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003. p. 288.

19 CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003. p. 290.

20 CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003. p. 288.

21 Importante asseverar que Canotilho também interpreta e defende que a Constituição, ao consagrar o princípio democrático, não se decidiu por uma teoria em abstrato, inserindo-se na ordenação de um país conforme a sua *realidade histórica*. (CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003. p. 287).

22 CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003. p. 288.

23 SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 9 ed, São Paulo: Malheiros, 1992. p. 120.

secundário: o da representação.

Não obstante, conforme será aprofundado adiante<sup>24</sup>, é reconhecível que se trata de uma definição histórica e mutável, cabendo balanceá-la na seguinte perspectiva<sup>25</sup>:

Democracia é conceito histórico. Não sendo por si um valor-fim, mas meio e instrumento de realização de valores essenciais de convivência humana, que se traduzem basicamente nos direitos fundamentais do homem, compreende-se que a historicidade destes a envolva na mesma medida, enriquecendo-lhe o conteúdo a cada etapa do envolver social, mantido sempre o princípio básico de que ela revela um regime político em que o poder repousa na vontade do povo. Sob esse aspecto, **a democracia não é um mero conceito político abstrato e estático, mas é um processo de afirmação do povo e de garantia dos direitos fundamentais que o povo vai conquistando no correr da história.** (grifos acrescidos)

Acentua-se, assim, que o Estado Democrático se sustenta no princípio da soberania popular que “impõe a participação efetiva e operante do povo na coisa pública”<sup>26</sup> e não se encerra na “simples formação das instituições representativas, que constituem um estágio da evolução do Estado Democrático, mas não o seu completo desenvolvimento”<sup>27</sup>.

Correntes doutrinárias, nesse horizonte, tendem, inclusive, a classificar a democracia, ao lado do pluralismo e do direito à informação, como Direito Humano de quarta dimensão<sup>28</sup>. Igualmente, tem-se relacionado as teorias dos direitos fundamentais, afirmando que a autoridade do Estado de Direito deverá conjugar e permear tais linhas<sup>29</sup>. Souza Júnior, nessa óptica, aduz, assim, que<sup>30</sup>:

[...] a democracia designa o sentido de permanente ampliação dos espaços de emergência de novas liberdades e novos direitos, como obra inconclusa. Na alusão à fórmula Estado democrático de direito, pois, o que se deve ter em mente é assinalar os estágios de superações necessárias para acentuar, na etapa corrente, a exigência de novas concepções de justiça capazes de assegurar, através do exercício da democracia, a criação permanente de direitos novos no processo de reinstituição contínua da sociedade.

Novamente, interseccionam-se os galhos existentes entre os principais temas

24 Ver item 2.1.

25 SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 9 ed, São Paulo: Malheiros. 1992. p. 121.

26 SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 9 ed, São Paulo: Malheiros, 1992. p. 66.

27 SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 9 ed, São Paulo: Malheiros, 1992. p. 66.

28 “Ao redor da democracia se levanta, nas regiões da doutrina, um movimento de reorientação conceitual que intenta transformá-la em direito da quarta geração, o mais fecundo e subjetivo dos direitos políticos da cidadania, em escala de concretude” (BONAVIDES, Paulo. **Teoria Constitucional da Democracia Participativa**: Por um direito constitucional de luta e de resistência; por uma nova hermenêutica por uma repolitização da legitimidade. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 127).

29 BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do direito administrativo**: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização. 2 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008. p. 49.

30 SOUZA JÚNIOR, José Geraldo de. Ética, Cidadania e Direitos Humanos: A Experiência Constituinte no Brasil. **Revista dos Estudantes de Direito da Universidade de Brasília**. n.1. 1996. p. 74.

abordados nesse tópico inicial, restando límpido que não há autonomia no direito sem democracia realizada<sup>31</sup>, nos dizeres de Habermas, que leciona: “o direito vale não apenas porque é posto, e sim enquanto é posto de acordo com um procedimento democrático, no qual se expressa intersubjetivamente a autonomia dos cidadãos”<sup>32</sup>. No mesmo pórtico, em um sistema democrático, “sem cidadania não se governa, e sem povo não se alcança a soberania legítima<sup>33</sup>”.

A cidadania, por conseguinte, só é plena e plural se estiver inserida em uma ordem constitucional com força normativa<sup>34</sup> que assegure direitos sociais propiciadores da igualdade de oportunidades e condições para o seu exercício. Silva, nesse ínterim, intervém que<sup>35</sup>:

Hodiernamente, é indubitável antever que a essencialidade da democracia do século XXI reside no princípio da soberania popular e, conseqüentemente, no povo, visto como protagonista de sua concretização, mediante o reconhecimento da força propulsora da participação política, que não mais se satisfaz com a mera representatividade e exige cada vez mais espaço deliberativo para a discussão, avaliação e decisão dos assuntos públicos.

Compreende-se, pois, que diante de um Estado que almeja se preservar enquanto Social, Democrático e de Direito, cujo Texto Positivado elenca que a soberania pertence ao povo, permeia-se a discussão entre os limites e possibilidades das formas de exercício desse suposto poder.

A democracia, na qualidade de materializadora do emponderamento popular, clama, assim, por uma averiguação acerca da efetividade de seus métodos de tangibilidade pelas vias diretas e indiretas no atual contexto constitucional e político. Este resta permeado por reivindicações populares que põem em questionamento o grau de representatividade que os mandatários têm exercido sob os interesses daqueles que os delegaram, em parte, seu poder soberano. Por essas razões, passa-se a discorrer acerca das acepções acerca da democracia e

---

31 HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia**: entre facticidade e validade. v. 2. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

32 HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia**: entre facticidade e validade. v. 2. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. p. 119

33 BONAVIDES, Paulo. **Teoria Constitucional da Democracia Participativa**: Por um direito constitucional de luta e de resistência; por uma nova hermenêutica por uma repolitização da legitimidade. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 36

34 O Texto Constitucional, como defende Hesse, deverá ser dotado de pressupostos realizáveis que assegurem sua força normativa para que, assim, seja capaz de influenciar e determinar a realidade político e social em uma relação dialética, considerando que estas também influem em sua interpretação e aplicação. HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição**. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1991. p. 32.

35 SILVA, Aurélio Carla Queiroga da. **Iniciativa popular na concretização do direito fundamental à democracia**. 2013. 184 f. Dissertação (Mestrado em Constituição e Garantias de Direitos) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2013. p. 216.

da cidadania, das virtudes e das vicissitudes dos modelos democráticos e instrumentos previstos constitucionalmente capazes de materializá-los.

## 2.1 ACEPÇÕES ACERCA DA DEMOCRACIA E DA CIDADANIA

Partindo de uma justificativa histórico-evolutiva, o princípio da vedação ao retrocesso, em sua vertente política, faz transcender as análises meramente etimológicas ou conceituais abstratas da democracia, considerando que ela se constrói, destrói e se reconstrói de acordo com a conjuntura em que está inserida, sendo primordial, nesse ínterim, a avaliação do processo evolutivo dos instrumentos de participação social no contorno Estatal, devendo ser perquirido quando, de fato, o povo foi consultado, entendido e ativo como sujeito e objeto da governança.

Para atingirmos o âmago do entendimento acerca da historicidade das concepções sobre a democracia e sobre a cidadania, é imperiosa uma reflexão entorno de quem estaria inserido no conceito aberto de povo<sup>36</sup> em um determinado contexto sócio-cultural, que a depender da perspectiva histórica pode ser restringido por balizas econômicas, políticas, étnicas, de gênero e culturais, matizando o poderio simbólico do termo conforme sua identificação como povo ícone, povo ativo, povo participante ou povo destinatário de prestações civilizatórias do Estado<sup>37</sup>.

Assim, em decorrência da historicidade que confere caráter dinâmico a democracia, bem como das influências de classes e da definição de cidadão e *povo* na sua extensão, é amargada a conceituação inerte, merecendo uma análise das perspectivas contrapostas que repousam no ideal que se pretende atingir em determinado contexto sociopolítico e cultural.

Sob a mesma luz, pairaram as conjecturas acerca da cidadania, que, dialogicamente, interagem com a concretude democrática e com a forma de autoidentificação do ser enquanto cidadão e integrante de uma comunidade.

Dentre as digressões, parte-se do berço da democracia ocidental moderna, a Grécia antiga, onde a democracia era exercida diretamente pela voz de seus constituintes<sup>38</sup>, estando insertos na concepção do ser cidadão, contudo, apenas os homens com idade delimitada para

36 MÜLLER. Friedrich. **Quem é o povo?** 7 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

37 MÜLLER. Friedrich. **Quem é o povo?** 7 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

38 Há de se ponderar, entretanto, que a notável democracia Ateniese não era de todo afastada do modelo indireto/representativo. Manin e Urbinati, citados por Costa, desconstruem a premissa de que na Cidade Estado helênica só havia a democracia em seu exercício direto, sem recorrer a funções representativas, afirmando que a representação era, na realidade, “uma parte constitutiva da democracia direta, desempenhando papel crucial no equilíbrio dos ideais de igualdade e participação” (MANIN; URBINATI apud COSTA, Marta Nunes. **Modelos Democráticos**. Belo Horizonte: Arraes, 2013. p. 6).

cada ato de poder; os não escravos; e os naturais da *pólis* e, no caso da cidade-estado helênica, filhos de pai e mãe atenienses. Inobstante as críticas à amplitude reducionista/restritiva da participação deliberativa popular nesse período, não se pode negar a sua indubitável contribuição valorativa do exercício democrático para a evolução da consciência cidadã no devir da história. O *povo*, genuinamente, representava a si mesmo e, no mesmo ínterim, a toda coletividade diretamente<sup>39</sup>.

No decurso histórico, entretanto, modelos de governança pautados na justificação divina, em monarquias absolutistas e em regimes autocráticos se sobressaíram ao ideário do pensamento clássico helênico. A participação política da população que não estava inserida nas estruturas de poder dominantes se contraiu durante grandes períodos, atingindo uma maior abertura apenas com a eclosão de revoluções burguesas de caráter liberal a partir do século XVII.

No século XVIII, o modelo democrático representativo, já teorizado pelos pensadores das teorias contratualistas<sup>40</sup>, se consolida como movimento transformador das estruturas nacionais europeias e norte-americanas, tendo importante significância diante do contexto de expansão territorial e populacional das nações que o albergaram.

Dessa evolução, a definição do método democrático, nos ditames da política clássica, desenvolvia-se como “arranjo institucional para se chegar a certas decisões políticas que realizam o bem comum, cabendo ao próprio povo decidir, através da eleição de indivíduos que se reúnem para cumprir-lhe a vontade<sup>41</sup>.”

Contudo, linhas críticas paralelas divergiram dessa acepção, traçando um contraponto ao aspecto utilitarista, para o competitivista-elitista, como inerente as próprias conquistas dos direitos de liberdade. Schumpeter, nesse sentido, propõe uma reinterpretação da democracia como “método baseado no arranjo institucional para chegar-se a decisões políticas em que os indivíduos adquirem o poder de decidir através de uma luta competitiva pelos votos do povo<sup>42</sup>”.

Nesse sentido, Quinalha adverte que a concepção *shumpteriana* e dos seus seguidores levava à perigosa conclusão de que o debate político caberia, sobretudo, “às elites dirigentes,

---

39 OSBORNE, Roger. **Do povo para o povo: uma nova história da democracia**. Tradução de Ludimila Hashimoto. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013. p. 16-17.

40 Entende-se como os grandes paradigmas desse contexto Thomas Hobbes, Jonh Locke e Jean Jacques Rousseau.

41 SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Tradução de Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961. p. 300.

42 SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Tradução de Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961. p. 321.

que são os únicos grupos que competem de maneira efetiva. Ao eleitorado, cabe apenas votar naqueles que decidirão sobre os problemas da política<sup>43</sup>”. Novamente, percebe-se que as aceções que sustentaram os modelos representativos oscilavam o direcionamento subjetivo do poder de decisão acerca das questões legislativas e executivas.

A legitimidade passa a ser pautada com mais vigor e de forma mais ampliativa inserindo o valor de respeito as classes minoritárias dentro do sistema representativo. Por conseguinte, há de se mencionar os importantes contributos de Mill nessa seara, ao abordar de forma crítica os perigos de uma envergadura democrática baseada, tão somente, nos ditames da maioria, podendo servir de sustentáculo de interesses de classes em detrimento de outras. Nesse aporte, defende uma democracia na qual todos, não apenas o grupo majoritário, pudessem ser representados<sup>44</sup>:

[...] onde os interesses, as opiniões, os níveis de inteligência que estão em minoria, seriam ouvidos apesar de tudo, e teriam uma chance de obter, pelo peso de sua reputação, e pela potência de seus argumentos, uma influência superior à sua força numérica - esta democracia, onde existiria a igualdade, a imparcialidade, o governo de todos por todos, a única democracia verdadeira, estaria livre dos grandes males das democracias falsas, hoje em grande número, e que servem de base para a ideia corrente que se faz de democracia.

O autor, apesar de entusiasta da democracia em seu exercício representativo por entendê-lo como modelo legítimo mais viável já que, em suas palavras, “todos não podem, numa comunidade excedendo uma cidade pequena, participar pessoalmente em todas mas apenas em pequenas porções da coisa pública<sup>45</sup>”, sabia reconhecer o exercício direto como modelo ideal, ponderando<sup>46</sup>:

[...] a forma ideal de governo é aquela em que a soberania, o poder supremo de controle em última instância, pertence, à massa reunida da comunidade; aquela em que todo o cidadão não apenas tem uma voz no exercício do poder supremo, mas também é chamado, pelo menos ocasionalmente, a tomar parte ativa no governo pelo exercício de alguma função pública, local ou geral.

Em um viés mais pluralista, Dahl<sup>47</sup>, teórico da moderna definição de poliarquia —

43 QUINALHA, Renan Honório. **Justiça de Transição: contornos do conceito**. São Paulo: Outras Expressões, 2013. p. 187

44 MILL, John Stuart. **Considerações sobre o governo representativo**. Tradução de Mannoel Inocêncio de Lacerda Santos Jr. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981. p. 87

45 MILL, John Stuart. **Considerações sobre o governo representativo**. Tradução de Mannoel Inocêncio de Lacerda Santos Jr. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981. p. 234.

46 MILL, John Stuart. **Considerações sobre o governo representativo**. Tradução de Mannoel Inocêncio de Lacerda Santos Jr. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981. p. 31

47 DALH apud QUINALHA, Renan Honório. **Justiça de Transição: contornos do conceito**. São Paulo: Outras Expressões, 2013. p. 186.

enquanto democracia com grau mais acentuado de participação – optou por elencar critérios de condições básicas de existência do regime democrático, conforme se apresentam, ou não, os seguintes adjetivos:

1) eleições de governantes; 2) eleições livres, frequentes e limpas (voto secreto); 3) sufrágio universal; 4) direito de concorrer aos cargos eletivos (competição partidária); 5) liberdade de expressão; pluralismo de fontes alternativas de informação, protegido por lei; 7) direito de associação e liberdade de organização, incluindo partidos políticos; 8) instituições para fazer com que as políticas governamentais dependam de eleições e de outras manifestações de preferência.

Dialeticamente, é preciso ainda fazer oposição às concepções ainda minimalistas acerca da democracia, onde se prima por sua configuração procedimental e por seus aspectos formais em detrimento das questões substanciais, plurais e complexas diante de uma sociedade multifacetada e hegemônica.

Nessa toada, Quinalha<sup>48</sup> leciona que a literatura especializada tende a reduzir a acepção de democracia ao estabelecimento de regras e procedimentos capazes de garantir a alternância rotineira do poder entre rivais eleitorais. Ao passo que o debate sobre as questões substanciais “deveria ser postergado para discussão e deliberação em um jogo político já normatizado e rotinizado, situação tão desejada quanto certa<sup>49</sup>”.

A transição para um sistema democrático consoante aos anseios populares hodiernos transcende os meios e as medidas jurídicas e formais, atraindo uma análise substancial e uma teoria crítica que tragam a baila questões qualitativas, afinal, “no processo de recuperação e reivindicação política e da democracia, o ser humano irá também reivindicar sentidos e práticas que traduzam o que é ser livre e o que é ser igual<sup>50</sup>”.

Destarte, a temática entorno da qualidade da democracia traz uma nova perspectiva prático-investigativa que mescla a existência dos instrumentos propiciadores da participação popular, com a transparência da administração pública, com o combate a corrupção, com os mecanismos de controle da atuação dos representantes por parte dos representados, primando-se, outrossim, o nível de educação para cidadania e os índices de desenvolvimento humano.

Gradativamente, transforma-se também a interpretação acerca da aplicação do conceito de cidadania. O vernáculo, em seu sentido etimológico, provém da relação do ser humano com a cidade/Estado a que pertence, transversalizando-se com as prerrogativas e

48 QUINALHA, Renan Honório. **Justiça de Transição**: contornos do conceito. São Paulo: Outras Expressões, 2013. p. 195.

49 QUINALHA, Renan Honório. **Justiça de Transição**: contornos do conceito. São Paulo: Outras Expressões, 2013. p. 195.

50 COSTA, Marta Nunes. **Modelos Democráticos**. Belo Horizonte: Arraes, 2013. p. 116

direitos que o homem e a mulher possuem enquanto sujeitos e objetos políticos. Arendt, advoga, nessa óptica, a clássica definição enquanto “direito a ter direitos”.<sup>51</sup>

Importante pontuar, nessa análise, que entre as principais teorias políticas que norteiam o debate acerca da cidadania, destacam-se as seguintes: a teoria do liberalista, onde o conceito de cidadania adquire contornos normativos e caráter de *status/acessório*, sendo o cidadão concebido como ser dotado de liberdade suficiente para o exercício dos seus direitos; a teoria comunitarista, que eleva a cidadania como valor a ser alcançado por meio da virtude da participação em prol da comunidade política<sup>52</sup>; e a teoria da social-democracia em que, contrabalanceando as duas outras concepções, defende “um complexo sistema identitário, construído a partir da noção do indivíduo enquanto participante das atividades da comunidade<sup>53</sup>”.

Merece destaque, também, a clássica concepção de Marshall, que correlaciona a cidadania com *status* concedido aos membros de uma comunidade, a partir da apreensão dos seus elementos civis, políticos e sociais, devendo, estes, estarem sempre interconectados para se atingir o seu âmago<sup>54</sup>:

O elemento civil é composto dos direitos necessários à liberdade individual – liberdade de ir e vir, liberdade de imprensa, pensamento e fé, o direito à propriedade e de concluir contratos válidos e o direito à justiça. Este último difere dos outros porque é o direito de defender e afirmar todos os direitos em termos de igualdade com os outros e pelo devido encaminhamento processual. Isto nos mostra que as instituições mais intimamente associadas com os direitos civis são os tribunais de justiça. Por elemento político se deve entender o direito de participar no exercício do poder político, como um membro de um organismo investido da autoridade política ou como um eleitor dos membros de tal organismo. As instituições correspondentes são o parlamento e conselhos do Governo local. O elemento social se refere a tudo o que vai desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança ao direito de participar, por completo, na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade. As instituições mais intimamente ligadas com ele são o sistema educacional e os serviços sociais.

Abreu, em um balizamento crítico da aclamada obra de Marshall, sustenta que ela “parte do suposto que a cidadania expressa uma identidade naturalmente sobreposta às condições de existência da sociedade e seu desenvolvimento se processa de forma autônoma

51 ARENDT, Hanna. **As origens do totalitarismo**. Tradução de Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 2012. p. 331.

52 “Na visão liberal, a cidadania é um acessório, não um valor em si mesmo. Na visão comunitarista, os indivíduos são membros de unidades maiores do que si mesmos, e uma delas é a comunidade política” VIEIRA, Liszt. **Os argonautas da cidadania: a sociedade civil na globalização**. Rio de Janeiro: Record, 2001. p. 40.

53 VIEIRA, Liszt. **Os argonautas da cidadania: a sociedade civil na globalização**. Rio de Janeiro: Record, 2001. p. 44.

54 MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Tradução de Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 2004. p. 63-64.



diante da totalidade social<sup>55</sup>”, opondo-se às investigações que excluem as diferenças de classes e a submissão de uma pelas outras.

Como alternativa às definições meramente instrumentalistas, defende uma análise que considere as disputas hegemônicas que modelam as identidades coletivas e onde se apreenda a cidadania a partir de análises que visualizem as condições de subalternidade dos que se encontram alijados dos meios de subsistência e de realização social da liberdade<sup>56</sup>. A estes, por vezes, resta o pertencimento à cidadania passiva, para a qual a maioria dos direitos juridicamente atribuídos é objetivamente abstrata e irrealizável.<sup>57</sup>”

A cidadania, assim, deve ser apreendida a partir de suas condições de existência, não podendo ser reduzida a uma forma superestrutural de reconhecimento jurídico, moral, simbólico e político da participação do indivíduo na sociedade por meio de práticas reguladas por direitos e deveres instituídos<sup>58</sup>. Pecam, assim, as teorias que negam a estratificação social que influencia diretamente no modo de pertencimento e de autorreconhecimento de cada cidadão<sup>59</sup>:

Por obra de um artifício racional, os indivíduos são pensados fora do seu lugar e dos meios que possuem na divisão do trabalho e da sociedade como um todo, portanto, dissociados da diversidade de carências sociais e dos meios de enfrentá-las. O que resta é uma igualdade abstrata de que todos são “senhores de si e de suas ações”.

Para Abreu, a emancipação popular, no atual contexto hegemônico, só é, de fato, permitida, aos que dominam os meios de produção, não sendo uma liberdade igual e objetivamente comum à vida de todos os homens<sup>60</sup>.

Frisa-se, ainda, as duas perspectivas hermenêuticas que duelam, hodiernamente, na interpretação do “ser cidadão”. Em seu sentido meramente técnico, as prerrogativas cidadãs se limitariam ao exercício de direitos políticos, em especial, ao direito de votar e ser votado, nas formulações rotineiras acerca da cidadania ativa e passiva.

Em seu sentido amplo, transcendendo o viés eleitoral *stricto sensu*, a cidadania se

---

55 ABREU, Haroldo. **Para Além dos Direitos: Cidadania e Hegemonia no Mundo Moderno**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2008. p. 13-14

56 ABREU, Haroldo. **Para Além dos Direitos: Cidadania e Hegemonia no Mundo Moderno**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2008. p. 14-15.

57 ABREU, Haroldo. **Para Além dos Direitos: Cidadania e Hegemonia no Mundo Moderno**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2008. p. 59

58 ABREU, Haroldo. **Para Além dos Direitos: Cidadania e Hegemonia no Mundo Moderno**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2008. p. 59

59 ABREU, Haroldo. **Para Além dos Direitos: Cidadania e Hegemonia no Mundo Moderno**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2008. p. 36.

60 ABREU, Haroldo. **Para Além dos Direitos: Cidadania e Hegemonia no Mundo Moderno**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2008. p. 88

consolida com o seu efetivo exercício e autocompreensão acerca da extensão e relevância do seu papel dentro do Estado enquanto sendo agente político e sujeito de direitos, primando-se o engajamento do povo “nos processos de deliberação administrativa ou parlamentar, bem como no controle e na da fiscalização da atividade governativa<sup>61</sup>”

Assim, insculpido na acepção ampla da cidadania, as digressões traçadas nesse trabalho enveredarão na análise crítica das formas de exercício da participação popular para além do sufrágio, contextualizado-se com o emponderamento popular em seu percebimento enquanto sujeitos transformadores da sociedade, capazes de opinar, discutir e deliberar conjuntamente e horizontalmente nas instituições de poder, em oposição à estrutura verticalizada nas relações entre representantes e representados.

## 2.2 A CRISE NO SISTEMA REPRESENTATIVO E O DIALOGISMO COM A PARTICIPAÇÃO POPULAR

O sistema representativo, inserido em um enredo histórico de superação da submissão à governança calcada no poder divino e de lutas contra o autorismo dos Estados Policialescos, bebe de movimentos contrassistêmicos em prol da concretude do direito ao sufrágio, mediante a escolha democrática de mandatários para representação de interesses<sup>62</sup>.

A púbere democracia brasileira<sup>63</sup>, nesse sentido, foi precedida por três séculos de império português<sup>64</sup>, encerrados após uma controversa independência<sup>65</sup> proclamada por um

61 AMARAL, Roberto. Apontamentos para a reforma política: a democracia representativa está morta; viva a democracia participativa. **Revista de Informação Legislativa**, Senado Federal, Brasília, ano 38, n. 151. p. 29-65, jul./set. 2001, p. 27

62 A concepção acerca da amplitude subjetiva dos interesses a serem representados varia de acordo com a afinidade prática e ideológica quanto a adoção de mandatos de cunho imperativo ou representativo. Conforme defende Aieta, nos mandatos imperativos, assemelhados a uma relação contratual **privada**, a atuação do representando é diretamente vinculada ao interesse do povo que o elegeu, devendo o comissário total obediência ao mandante. Nos mandatos de cunho representativo há uma relação fundada na fideducía, onde os mandatários possuem maior grau de autonomia na tomada de decisões agindo, teoricamente, em prol de interesses gerais e abnegando corporativismos (AIETA, Vânia Siciliano. **Mandato Eletivo**: estudos em homenagem ao prof. Siqueira Castro. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006. p. 120).

63 A abordagem traçada nesse capítulo considera a invasão Portuguesa, em 1.500 d.C, como ponto inicial do íterim histórico abordado nesse trabalho. Há de se reconhecer, contudo, que a história da democracia nacional na perspectiva dos povos das comunidades indígenas, naturais habitantes do território brasileiro antes da expropriação europeia, clama por maior aprofundamento científico e teórico que desvele esse passado que não deve permanecer limitado a notas de rodapé dos trabalhos acadêmicos.

64 Em Portugal, as ideias de cunho iluminista apresentaram-se tardiamente quando comparadas às revoluções vivenciadas em boa parte dos países da Europa. A estrutura do despotismo português refletia-se também na incipiência democrática do Brasil enquanto colônia.

65 A suposta independência brasileira não foi capaz de desencadear a verdadeira emancipação do povo brasileiro. A população permaneceu, durante décadas, eivada do acesso à informação e a educação, sendo mais de 80% não alfabetizada, não conseguindo, assim, compreender, tanto quanto participar, das grandes decisões sócio-políticas que afetam o novo Estado. Dados obtidos em: CARVALHO, José Murilo de.

herdeiro lusitano e tangenciada por uma Monarquia Constitucional oscilante, onde as poucas aberturas políticas, em um contexto patriarcalista e escravocrata, se limitaram ao voto censitário dos homens brancos e livres.

Outrossim, após a instauração da primeira república, por décadas, o direito ao sufrágio ainda se restringiu às pessoas do sexo masculino e alfabetizadas. Apenas em 1932, com edição do Código Eleitoral<sup>66</sup>, finalmente, restou expressa, mediante lei, a cidadania ativa e passiva da mulher. Por conseguinte, a primeira Constituição a registrar e acautelar esse importante direito político feminino foi a de 1934.

No que tange aos analfabetos, a conquista do direito ao sufrágio amargou ainda algumas décadas para ocorrer, se materializando apenas com a promulgação da Emenda Constitucional nº 25, em 1985, e se acastelando com a Constituição Federal de 1988, em caráter facultativo, restando limitada a cidadania passiva dessa classe<sup>67</sup>.

No recente íterim republicano, o Brasil sofreu ainda dois longos períodos de supressão democrática e de vilipêndio a direitos humanos, o *Estado Novo (1937-1945)* e o *Golpe Civil-Militar de 1964*<sup>68</sup> (1964-1985), cujas revoluções populares de negação aos mencionados regimes moveram gerações em prol do restabelecimento democrático. Diante desse contexto de superação autocrática e ditatorial, a reconquista do sufrágio universalizado,

---

**Cidadania no Brasil:** o longo caminho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

66 Dias Júnior e Peixoto ponderam que “em verdade, a Constituição brasileira de 1891, textualmente, não criava obstáculo nem ao sufrágio nem à elegibilidade das mulheres. Com efeito, o art. 70 da Constituição de 1891 estabelecia que “são eleitores os cidadãos maiores de 21 anos que se alistarem na forma da lei”, e, no §2º do mesmo artigo, estabelecia que “são inelegíveis os cidadãos não alistáveis”, fazendo incluir dentre os não alistáveis apenas os mendigos, os analfabetos, as praças de pré, excetuados os alunos das escolas militares de ensino superior, e os religiosos de ordens monásticas, companhias, congregações ou comunidades, sujeitas a votos de obediência, regra ou estatuto que importe a renúncia da liberdade individual (art. 70, §1º, da Constituição de 1891). Todavia, a cultura política da época, ignorando por completo a participação política feminina, não costumava incluir a mulher dentre os cidadãos, mesmo sem qualquer vedação constitucional expressa, e, assim, na prática, não se reconhecia à mulher o direito à elegibilidade e o direito de sufrágio. Todavia, movimentos sociais em prol do reconhecimento de direitos políticos às mulheres começaram a eclodir mesmo sob a égide da Constituição de 1891, fatos esses que levaram o Estado do Rio Grande do Norte a criar legislação, em 1927, que previa expressamente que todos os cidadãos, independentemente do sexo, poderiam votar e ser votados naquele Estado. Assim, em 1927, Celina Guimarães Viana, em Mossoró/RN, e Júlia Barbosa, em Natal/RN, tornaram-se as primeiras mulheres eleitoras do país, e, em 1928, a legislação potiguar propiciou que Alzira Soriano, eleita prefeita de Lajes/RN, se tornasse a primeira mulher eleita prefeita no Brasil”. (DIAS JÚNIOR, José Armando Ponte; PEIXOTO, Lênora Santos. O modelo paritário como exigência democrática: a constitucionalidade das políticas de cotas de gênero para candidaturas a cargos eletivos no Brasil. **Direitos, gênero e movimentos sociais II** [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UFPB; coordenadores: Juliana Teixeira Esteves, José Luciano Albino Barbosa, Pablo Ricardo de Lima Falcão. – Florianópolis: CONPEDI, 2014. p. 412)

67 A Constituição Federal, ao tratar acerca dos Direitos políticos, prevê em seu artigo 14, §4º que “São inelegíveis os inalistáveis e os analfabetos”.

68 A presente monografia, abstém-se de nomear o período ditatorial iniciado em 1964 como “golpe militar”, considerando que haviam interesses civis, da política internacional e da grande mídia que corroboraram e financiaram a Ditadura.

de fato, teve grande mérito no progresso da cidadania<sup>69</sup>.

Pelo transcorrer evolutivo acima narrado, a consolidação do sistema representativo mediante o acautelamento constitucional da cidadania em sua perspectiva ativa e passiva, não pode ser negada enquanto passo, de fato, relevante rumo a efetivação democrática.

Contudo, as concepções que tendem a limitar o conceito de cidadania a mera capacidade de votar e ser votado, como demonstrado no capítulo anterior, falham em uma análise qualitativa e substantiva interseccionada com égide da soberania popular em toda a sua pluralidade de expressão e com a análise sistêmica constitucional.

A delegação dessa soberania a representantes dotados de mandatos eletivos, quando encerra o protagonismo popular junto ao fechamento das urnas, traz à baila inquirições entorno da real legitimidade e residência do chamado *poderio cidadão* quando limitado à representação. A teoria rousseuniana, na célebre passagem, acentua<sup>70</sup>:

A soberania não pode ser representada pela mesma razão que não pode ser alienada; consiste essencialmente na vontade geral, e a vontade não se representa; ou é a mesma, ou é outra – não existe meio termo. Os deputados do povo não são, pois, nem podem ser os seus representantes; são simples comissários, e nada podem concluir definitivamente. Toda lei que o povo não tenha ratificado diretamente é nula, não é uma lei. O povo inglês pensa ser livre, mas está redondamente enganado, pois só o é durante a eleição dos membros do Parlamento; assim que estes são eleitos, ele é escravo, não é nada.

Sob essa luz, Abreu<sup>71</sup> relata que na perspectiva comunitarista de Rousseau, o sistema liberal das constituições modernas, ao reduzir soberania para o seu formato representativo, não passa de um “processo de alienação política e moral da cidadania<sup>72</sup>”, configurando “um pacto de submissão e de usurpação da soberania popular, privando a cidadania do exercício pleno de sua vontade coletiva<sup>73</sup>”.

Acquaviva, nesse sentido, afirma que a democracia representativa, ainda que tenha nascido no intuito de rebater os excessos do absolutismo, “incorreu no extremo oposto, colocando o indivíduo numa posição de desamparo perante o poder político, a ele vedada uma

---

69 Nunca antes na história nacional estabeleceu-se um período democrático tão longo como o corrente. A Constituição Federal de 1988, nesse sentido, foi um marco no estabelecimento dos Direitos Políticos, sendo, por isso, apelidada de *Constituição Cidadã*.

70 ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social**. Tradução de Pietro Nassetti. São Paulo: Martin Claret, 2007. p. 301.

71 ABREU, Haroldo. **Para além dos direitos: cidadania e hegemonia no mundo moderno**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2008. p. 352

72 ABREU, Haroldo. **Para além dos direitos: cidadania e hegemonia no mundo moderno**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2008. p. 352

73 ABREU, Haroldo. **Para além dos direitos: cidadania e hegemonia no mundo moderno**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2008. p. 352

participação efetiva nas decisões dos governantes<sup>74</sup>”.

Bonavides, no mesmo pórtico, pondera que “a chamada democracia representativa – perpassada pela crise constituinte que estalou no berço da nacionalidade – não correspondeu com seus meios jurídicos e o seu dever constitucional aos anseios nacionais de alforria do povo e da sociedade<sup>75</sup>”, concluindo ser essa “menos legítima, mais sujeita a vicissitudes distorcidas, menos refratária aos meios e vícios de ludíbrio do que a democracia direta<sup>76</sup>”.

Dentre as críticas traçadas às vicissitudes que assolam o referido modelos ainda se pontua os vícios eleitorais advindos da propaganda dirigida, da manipulação do público por uma mídia a serviço das classes dominantes e hegemônicas e das manifestações executivas e legiferantes exercidas contra o povo e a nação nas ocasiões governativas mais delicadas que “ferem o interesse nacional, desvirtuam os fins do Estado, corrompem a moral pública e apodrecem aquilo que, até agora, o *status quo* fez passar por democracia e representação<sup>77</sup>”.

Nesse contexto, Dias Júnior<sup>78</sup> acrescenta que:

[...] uma das críticas mais corriqueiramente desferidas contra a democracia representativa brasileira consiste precisamente na falta de legitimidade da representação política, motivada principalmente pela erosão dos valores éticos na representação popular e na conseqüente desconfiança do povo em relação ao proceder moral de seus próprios representantes.

Dias Júnior, que defende em sua obra a existência de um direito fundamental à moralidade das candidaturas, ainda faz uma crítica a não identificação dos ditos representados para com os seus, supostos, representantes o que remonta o rompimento de padrões éticos que ameaçam a legalidade dos mandatos eletivos e mancham de ilegitimidade a representação popular<sup>79</sup>.

Diante dessa celeuma e do clamor popular por inserção nos espaços de poder, reconhece-se que é impossível conceber, hodiernamente, uma justificação democrática do

74 ACQUAVIVA, Marcos Cláudio. **Teoria Geral do Estado**. 3. ed. Barueri: Manoele, 2010. p. 126.

75 BONAVIDES, Paulo. **Teoria Constitucional da Democracia Participativa**: Por um direito constitucional de luta e de resistência; por uma nova hermenêutica por uma repolitização da legitimidade. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 07.

76 BONAVIDES, Paulo. **Teoria Constitucional da Democracia Participativa**: Por um direito constitucional de luta e de resistência; por uma nova hermenêutica por uma repolitização da legitimidade. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 17.

77 BONAVIDES, Paulo. **Teoria Constitucional da Democracia Participativa**: Por um direito constitucional de luta e de resistência; por uma nova hermenêutica por uma repolitização da legitimidade. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 25-26.

78 DIAS JUNIOR, José Armando Ponte. **Elegibilidade e Moralidade**: o direito fundamental à moralidade das candidaturas. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2012. p. 16.

79 AMARAL, Roberto. Apontamentos para a reforma política: a democracia representativa está morta; viva a democracia participativa. **Revista de Informação Legislativa**, Senado Federal, Brasília, ano 38, n. 151, p. 29-65, jul./set. 2001. p. 50.

Estado advinda do conceito de povo meramente legitimante, sem que se proporcione instrumentos que viabilizem a conceituação de povo como sujeito ativo, conforme defende Muller<sup>80</sup>.

Em verdade, a democracia direta, nos moldes da Grécia antiga, onde os cidadãos, no centro da *ekklesia*, deliberavam acerca de todos os assuntos pertinentes à organização da *polis*, de certo, torna-se, procedimentalmente, dificultosa diante do imensurável aumento populacional em relação ao período histórico narrado. Alerta-se também que, cotidianamente, o cotejo ideológico, a pungente luta de classes, a estratificação social e toda a complexidade de uma sociedade multifacetária, compõem um conjunto de obstáculos a um modelo democrático fenomenologicamente paritário, onde as vozes possam alcançar o mesmo patamar na hora de se ponderar seus desejos.

Não obstante, na contramão das adversidades de um exercício de poder verticalizado e fechado, o pluralismo pode representar a oxigenação e o amadurecimento institucional, a partir da equação de interesses contrapostos em prol de se efetivar um espaço, verdadeiramente, dialógico, propício a dinâmica comunicativa<sup>81</sup>.

É preciso, nessa envergadura, ser incentivada a convivência e a aceitação da complexidade das relações intersubjetivas, ao passo que caminhar no sentido de sua abnegação e tentativa de padronização social pode macular a essência única de cada ser e minimizar as peculiaridades dos grupos minoritários.

Sob esse prisma, a vulnerabilidade das minorias<sup>82</sup> que não conseguem eleger representantes mediante o atual modelo eleitoral, deve justificar, também, a abertura dos espaços de poder para que suas vivências e anseios possam ser devidamente ouvidos e se tornarem passíveis de consideração pelas maiorias e pelas autoridades administrativas.

Nessa óptica, faz-se jus as palavras de Bonavides ao levantar que<sup>83</sup>:

80 MÜLLER, Friedrich. **Quem é o povo?** A questão fundamental da democracia. Tradução Peter Naumann. 3 ed. rev. e amp. São Paulo: Max Limonad, 2003. p. 62.

81 HABERMAS, Jurgen. **A inclusão do outro:** Estudos de teoria política. São Paulo: Edições Loyola. 2002.

82 Fortman aborda a polêmica entorno do conceito de maioria e minoria, traçando uma crítica conceitual que questiona os aspectos numéricos inerentes ao termo, afirmando não serem eles suficiente para se entender a complexidade real das classes em posições não dominantes, considerando que negros e mulheres, por vezes, têm se encaixado no conceito de minoria quando, na realidade, são uma maioria numérica mas em uma condição de carência de direitos e políticas públicas que os colocam enquanto uma minoria em um contexto hegemônico. Das palavras do autor, importante se faz transcrever: “*As a normative category entitled to international protection, a minority should not be seen as just a group of people in a non-dominant position with access to particular rights, but rather as a collective entity in need of public-political protection against abuse of dominant positions; identification through violation, in other words, rather than legally recognized, seemingly primordial characteristics. (FORTMAN, Bas de Gaay. Minority Rights: A major misconception?. Human Rights Quarterly. The Johns Hopkins University Press, v. 33, p. 265-303, 2011)*”.

83 BONAVIDES, Paulo. **Teoria Constitucional da Democracia Participativa:** Por um direito constitucional de luta e de resistência; por uma nova hermenêutica por uma repolitização da legitimidade. 3. ed. São Paulo:

A chave constitucional do futuro entre nós reside, pois, na democracia participativa, que faz soberano o cidadão-povo, o cidadão-governante, o cidadão-nação, o cidadão titular efetivo de um poder invariavelmente superior e, não raro, supremo e decisivo.

Frisa, assim, que a democracia em seu viés participativo é sinônima de um direito constitucional progressivo e vanguardeiro, “vindo repolitizar a legitimidade e reconduzi-la as suas nascentes históricas, ou seja, aquele período em que foi bandeira de liberdade dos povos”.<sup>84</sup>

É diante desse contexto que Ferreira Filho, em seus estudos sobre as bases do processo legislativo, ressalta a mais específica e também problemática crise legislativa moderna<sup>85</sup>, associando-a à falência da legislação dita representativa<sup>86</sup>.

É notório que os parlamentos não dão conta das “necessidades” legislativas dos Estados Contemporâneos; não conseguem a tempo e a hora criar as leis que os Estados reclamam, que os grupos de pressão solicitam. As normas que tradicionalmente pautam o seu trabalho dão – é certo – ensejo à delongas, oportunidade a manobras e retardamentos.

Nem estão os Parlamentos, por sua própria organização, em condições de desempenhar, lentamente, mas a contento, a função legislativa. O modo de escolha de seus membros torna-os pouco frequentados pela ponderação e pela cultura, mas extremamente sensíveis a demagogia e à advocacia em causa própria. **Os interesses não têm dificuldade de encontrar porta-vozes eloquentes, o bem comum nem sempre os acha.** (grifos acrescidos)

A filosofia política de Bobbio, mediadora desse impasse no âmbito do cotejo dos modelos democráticos, considera que a democracia direta e a democracia indireta não podem ser entendidas como sistemas alternativos excludentes entre si, mas, sim como sistemas capazes de interagir reciprocamente<sup>87</sup>, sendo essa ressonância essencial para a afirmação da soberania popular em seu espectro mais amplo, interpretando o modelo participativo não como sucessor, mas como aliado da democracia representativa.

Nesse aporte, o vital dialogismo com a participação cidadã, fundamenta-se na soberania popular e faz concretizar o Estado Democrático de Direito, ao passo que este, reciprocamente, deve também ser capaz de concretizar a participação através das garantias à

Malheiros. 2001. p. 34.

84 BONAVIDES, Paulo. **Teoria Constitucional da Democracia Participativa**: Por um direito constitucional de luta e de resistência; por uma nova hermenêutica por uma repolitização da legitimidade. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 33

85 Ferreira Filho afirma que embora a lei tenha se tornado um ser onipresente nas relações humanas, não havendo setor da vida em que ela não atue, a chamada justiça *cambiante* tem trazido ao cidadão inseguranças e incertezas, ao passo que a fronteira entre o lícito e o ilícito fica incerta e o mérito de direito escrito resta prejudicado (FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do Processo Legislativo**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 13).

86 FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do Processo Legislativo**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 13-14

87 BOBBIO, Noberto. **O futuro da democracia**. 9 ed. São Paulo: Paz e Terra, 2004.

liberdade de expressão e de opinião, de associação e de manifestação, bem como, por meio da instrumentalização de mecanismos de democrática direta, concretizadores da cidadania em seu sentido amplo.

Logo, o sufrágio, em negação às mencionadas teorias reducionistas, não pode encerrar o processo democrático como se fosse a sua essência teleológica, a *contrário senso*, deve ser entendido como um dos caminhos em direção à consolidação da soberania, capaz de transcender a representatividade, compreendendo-a apenas como um meio para se viabilizar o exercício da democracia. Miranda, nessa tendência, acrescenta<sup>88</sup>:

Democracia exige exercício de poder pelo povo, pelos cidadãos com direitos políticos, em conjunto com os governantes; e esse exercício deve ser actual, e não potencial, deve traduzir a capacidade dos cidadãos de formarem uma vontade política autônoma perante os governantes. **Democracia significa que a vontade do povo, quando manifesta nas formas constitucionais, deve ser o critério de acção dos governantes.** (grifos acrescentados)

A relação entre o povo e os centros de poder, portanto, não se limita à frágil legitimidade conferida no sistema representativo, devendo ser perquirida a potencialidade dos instrumentos materializantes da democracia participativa inseridos na ordem constitucional, como se enunciará no tópico seguinte.

### 2.3 MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO CIDADÃ À LUZ DA CONCRETIZAÇÃO CONSTITUCIONAL

A pungente necessidade de se investigar os aparelhos democráticos de participação social institucionalizados ou pretendidos em nossa ordem jurídica, encontra aporte no ideal de concretização constitucional, principiado pela efetividade dos seus institutos, clamando a análise dos instrumentos de emancipação social e de inserção popular nas funções estatais.

Conforme o aferido no tópico anterior, a superação da díade Soberano/súdito pelo binômio Estado/cidadão<sup>89</sup>, no Brasil, foi lenta e insuficientemente capaz de, por décadas, transcender a participação popular para além do sufrágio, direito este ainda mitigado tanto pela falta de engajamento político da maioria dos eleitores, quanto pelas omissões e limitações impostas pelo próprio Estado.

Desse modo, não obstante os avanços, a partir do século XIX, quanto ao

---

88 MIRANDA, Jorge. Povo, democracia, participação política. **Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais**. Fortaleza, Instituto Albaniza Sarasate, v. 8, p. 17-49. jan./jun. 2000. p. 27.

89 BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. 9 ed. São Paulo: Paz e Terra, 2004. p. 55.



amadurecimento e fortalecimento do Poder Legislativo, a participação do povo na criação e no debate acerca das leis, bem como na fiscalização e controle da administração pública, permaneceu compelida ao limitado ato de escolha dos seus representantes.

Nenhum instrumento legitimado constitucionalmente que pudesse proporcionar o exercício da democracia em um formato mais direto foi alicerçado constitucionalmente no período anterior à Carta Magna de 1988. As constituições brasileiras precedentes não continham ou não faziam menção a qualquer mecanismo que incluísse os cidadãos como sujeitos, de fato, ativos nos espaços de poder. Sem embargo, o único registro prático de consulta direta à opinião do povo, precedente a 1988, foi no plebiscito de 1963, onde a população pode votar e expor sua preferência por um sistema de governo parlamentarista<sup>90</sup> ou por um sistema presidencialista.

Após duas décadas de contração democrática em decorrência do regime ditatorial, a Constituição Federal de 1988, de forma inovadora, fez brotar perspectivas de inserção da população nas Funções Estatais, sendo o primeiro ordenamento fundamental a trazer em seu bojo instrumentos jurídicos e sociais de participação, tais quais a defensoria pública, as ações populares, a iniciativa popular na proposição de leis e a audiência pública, sendo esta o objeto de análise do presente estudo, a ser aprofundado adiante.

Com o acautelamento de direitos políticos de liberdade, juntamente a direitos sociais de igualdade e inclusão, finalmente, torna-se possível a análise do conceito de cidadão sob um âmbito menos restritivo e em consonância com a teleologia da soberania conferida constitucionalmente<sup>91</sup>, de esteio principiológico já clarificado desde as normais contidas no artigo 1º da CF/88 que elencam a cidadania e o pluralismo político como fundamentos da República Federativa do Brasil.

É por meio dessa conjuntura que na seara judiciária fora propiciado maior acesso aos institutos da justiça, sendo, assim, inseridos melhores instrumentos de controle dos atos políticos e administrativos por parte do povo. Lima, nesse sentido, afirma que o direito de

90 O parlamentarismo, atipicamente, foi instaurado no Brasil em 1961, sendo a segunda vez na história do país desde a longínqua experiência do “parlamentarismo às avessas” do Segundo Reinado.

91 Müller, nesse sentido, acrescenta que “o povo igualmente aparece na teoria jurídica da democracia enquanto bloco. Ele é pedra fundamental e imóvel da teoria da soberania popular e fornece como lugar comum de retórica a justificativa para qualquer ação do estado. Nessa utilização em bloco o conceito de povo justamente encobre as diferenças que permitiriam distinguir entre retórica ideológica e democracia efetiva. O povo e o seu poder [Gewalt], sem os quais nenhuma sociedade seria capaz de receber uma constituição, não podem permanecer uma metáfora citada em discursos domingueiros [Sonntagreden] inofensivos. Muito pelo contrário, o poder constituinte do povo deve tornar-se práxis efetiva” (MÜLLER, Friedrich. **Quem é o povo?** A questão fundamental da democracia. Tradução Peter Naumann. 3 ed. rev. e amp. São Paulo: Max Limonad, 2003. p. 34-35).

ação transcende os limites jurídicos para alcançar, igualmente, o campo político<sup>92</sup>, destacando, outrossim, que<sup>93</sup>:

[...] o problema do acesso à justiça passa, ainda, por uma questão política, de poder mesmo, na medida em que implica manifestação da cidadania do jurisdicionado, participação ativa perante um setor da função estatal. De fato, não se compreende o lado ativo da cidadania sem o direito de participar das atividades e funções dos estados, dentre as quais se inclui a jurisdicional.

Nesse aspecto, o Poder Judiciário, quando efetivamente aberto aos seus titulares, solidifica a cidadania e possibilita um maior controle dos demais poderes através do direito de ação e da busca por direitos individuais e de toda coletividade<sup>94</sup>. Sob a mesma perspectiva, defendem Capelletti e Garth<sup>95</sup>:

O direito ao acesso efetivo tem sido progressivamente reconhecido como sendo de importância capital entre os novos direitos individuais e sociais, uma vez que **a titularidade dos direitos é destituída de sentido, na ausência de mecanismos para sua efetiva reivindicação**. O acesso à justiça pode, portanto, ser encarado como requisito fundamental – o mais básico dos direitos humanos – de um sistema jurídico moderno e igualitário que pretenda garantir, e não apenas proclamar o direito de todos. (grifos acrescidos).

Dentre os instrumentos que proporcionaram a maior abertura do judiciário à população, encontram-se a assistência judiciária, que, no Brasil, perpassou por três fases, conforme Costa Júnior<sup>96</sup>:

Pode-se dividir a história da assistência judiciária no Brasil em 03 (três) períodos: a) Antes da promulgação de 1.060/1950, quando ainda não havia regulamentação a respeito; b) Da década de 1950 até a promulgação da Constituição de 1988; c) Pós 1988, com todas as modificações trazidas pela Constituição Federal.

Na atualidade, o Texto Magno de 1988, pioneiramente, trouxe em seu corpo a defesa do acesso à justiça universalizado<sup>97</sup>, sendo a primeira Constituição Federal a prever, expressamente, Defensorias Públicas, como uma das funções essenciais à justiça e, com a promulgação da Emenda Constitucional nº 80 de 2014, a instituição adquiriu *status* de

92 LIMA, Francisco Gérson Marques de. **Fundamentos constitucionais do processo**: sob a perspectiva da eficácia dos direitos e garantias fundamentais. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 106.

93 LIMA, Francisco Gérson Marques de. **Fundamentos constitucionais do processo**: sob a perspectiva da eficácia dos direitos e garantias fundamentais. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 96-97.

94 CAPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2002. p. 7

95 CAPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2002. p. 11-12.

96 COSTA JÚNIOR, Dijosete Veríssimo da. **O Município Brasileiro e o Direito Fundamental do Acesso à Justiça**: A prestação da assistência jurídica municipal ao necessitado. Natal: Editora F3D, 2012. p.69.

97 Dentre o rol de direitos fundamentais previstos no artigo 5º da Constituição Federal de 1988, destaca-se o seu inciso LXXIV: “o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos”.

cláusula pétrea, restando expresse o seu papel como expressão e instrumento do regime democrático, sendo-lhe, outrossim, assegurado:

Art. 134. A Defensoria Pública é instituição **permanente**, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe, como **expressão e instrumento do regime democrático**, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, na forma do inciso LXXIV do art. 5º desta Constituição Federal.

[...]

§ 2º Às Defensorias Públicas Estaduais são asseguradas **autonomia funcional e administrativa e a iniciativa de sua proposta orçamentária** dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias e subordinação ao disposto no art. 99, § 2º.

[...]

§ 4º São princípios institucionais da Defensoria Pública **a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional, aplicando-se também, no que couber, o disposto no art. 93 e no inciso II do art. 96 desta Constituição Federal.** (grifos acrescidos).

A chamada Carta Cidadã também passa a assegurar no rol de garantias constitucionais fundamentais a ação popular<sup>98</sup>, precioso instrumento de iniciativa cidadã, dispensado de custas processuais, em prol da tutela de direitos coletivos das massas a partir do pleito de anulação de atos lesivos ao bem comum. Acerca desse mecanismo, Almeida aduz que “é fundamental que a sociedade desperte para esse instituto e amplie seus níveis de participação política, tornando real o princípio da soberania popular formalmente declarado”<sup>99</sup>.

Percebe-se que a referida ação, contudo, ainda tem sua proposição limitada ao conceito formal de cidadania, vergastado nos capítulos anteriores, que a reduz o *ser cidadão* ao *ser eleitor*. Logo, estrangeiros residentes no país que agem, de fato, como cidadãos ativos da nação, embora não sejam naturalizados, não podem, ainda, ajuizar a presente demanda em virtude da imposição expressa da necessidade de se anexar aos autos o título de eleitor como “prova da cidadania”<sup>100</sup>. Costa e Corral, abordando o confronto existente entre a construção de uma sociedade verdadeiramente aberta e democrática e as concepções fechadas de cidadania arraigadas à naturalidade, afirma que a consolidação cidadã não se limita a critérios sanguíneos, mas no exercício de direitos e na contribuição para o desenvolvimento da

98 Reza a Constituição em seu artigo 5º, LXXIII que “qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência”.

99 ALMEIDA. Gregório Assagra de. **Direito Processual Coletivo Brasileiro**: Um novo ramo do direito processual. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 440.

100 A Lei 4.717 de 1965, que regulamente a Ação Popular, prevê em seu artigo 1º, § 3º que: “A prova da cidadania, para ingresso em juízo, será feita com o título eleitoral, ou com documento que a ele corresponda”.

sociedade<sup>101</sup>.

Não obstante as necessárias críticas instrumentais, o instituto da ação popular releva-se como importante prerrogativa de controle contínuo pelo povo sobre os *representantes políticos* e sobre todos os que atuam direta, ou indiretamente, junto ao patrimônio público e cultural.

Inserido no mesmo contexto, o princípio da publicidade expresso no artigo 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988<sup>102</sup>, quando tangivelmente aplicado, também propicia maior acompanhamento das ações e dos gastos do funcionalismo público por parte dos seus constituintes, sendo importante mecanismo de controle por parte da população. Oliveira e Siqueira Júnior, nesse sentido, asseveram que “a publicidade é o princípio nuclear da cidadania, pois é o antecedente lógico da participação. A participação é desperta pelo conhecimento das atividades do Estado”<sup>103</sup>.

Ainda na seara da participação e controle da administração, faz-se menção aos conselhos de políticas públicas<sup>104</sup> e a Sociedade Civil Organizada<sup>105</sup> como importantes veículos de diálogo em prol do aprimoramento do funcionalismo público a partir do aconselhamento acerca de projetos e da fiscalização do cumprimento de políticas públicas exercidos diretamente pelos cidadãos.

O orçamento participativo também surge nesse âmbito como um dos mais importantes mecanismos que podem ser desenvolvidos a partir de uma interpretação sistêmica dos princípios constitucionais, em especial, do princípio democrático. Marta Nunes, ao tratar

---

101 Da crítica elaborada pelos autores, frisa-se a seguinte passagem: “*En definitiva, Occidente se enfrenta a un desafío difícil: tiene que decidir hasta qué punto está dispuesto a valorar los derechos y a tomar distancia, por consiguiente, del antiguo (pero siempre actual) juego de lo “interior” y de lo “exterior”. Ciertamente, la relevancia de los derechos em las democracias constitucionales y em el ordenamiento internacional ya parece ser un hecho inconstetable. Y los derechos no son flatus vocis y surten efectos. Sin embargo, es también cierto que sus efectos no son automáticos ni previstos. Lá opción entre una comunidad “abierta” y outra “cerrada” supone, em realidad, una elección antropológica, ética y política difícil encomendada a cada uno de nosotros: nos corresponde a nosotros a decidir si la nueva Europa tiene que ser una fortaleza inexpugnable y hostil ou más bien un lugar accesible y hospitalario* (COSTA, Pietro; CORRAL, Benito Aláez. **Nacionalidad y ciudadanía**. Madrid: Fundación Coloquio Jurídico europeo. 2008. p. 48)”.

102 CF/88, art. 37: “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”.

103 SIQUEIRA JUNIOR, Paulo Hamilton; OLIVEIRA, Miguel Augusto Machado de. **Direitos Humanos e Cidadania**. 3. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010. p. 255.

104 Conforme acrescenta Silva, o cidadão ao ser chamado integrar esses conselhos, desempenha papel relevante no acompanhamento, fiscalização e cobrança dos resultados das políticas. (SILVA, Guilherme Campos da. **Direito ao desenvolvimento**. São Paulo: Método, 2004. p. 236).

105 Silva externa ainda que a sociedade civil organizada exerce, também, relevante papel de executora e fiscalizadora no cumprimento de políticas públicas, na moldura constitucional. (SILVA, Guilherme Campos da. **Direito ao desenvolvimento**. São Paulo: Método, 2004. p. 237).

sobre o tema afirma<sup>106</sup>:

O orçamento participativo é uma das “inovações democráticas” que podem oferecer uma solução prática para equilibrar o atual estado das coisas. Esse instrumento exemplifica como a reconfiguração das relações entre representação, participação e deliberação pode resultar em um modelo democrático realizável, suficientemente robusto e sólido, mas também sendo uma opção viável ao atual modelo de governação neoliberal”.

Apesar de não haver uma normatização geral, de âmbito nacional, que imponha que os entes federativos devam regimentar e aplicar esse instrumento de participação<sup>107</sup>, alguns municípios já os têm adotado através de políticas locais, sendo a Cidade de Porto Alegre uma referência para as demais. Marta Nunes, ao tratar da falta de leis específicas sobre o tema afirma que:

O orçamento participativo é um processo que se aprimora com o tempo. Não há regras fixas que possam ser decalcadas e aplicadas a todas as realidades indiscriminadamente. Cada caso é um caso. Há cidades e municípios com melhores condições para acolher e desenvolver o orçamento participativo do que outras.

Entretanto, a lacuna legislativa corrobora com a insegurança acerca da manutenção do instituto após a alternância de poder, não podendo ele ser interpretado apenas como uma política de governo, mas como um direito de participação da população que não deve sofrer retrocessos. É sob essa perspectiva que Leite<sup>108</sup> pondera que há dois caminhos que podem ser seguidos na consolidação desse instrumento, um em direção ao *pluralismo político*, onde o instrumento se voltaria somente ao campo de formação cidadã e do debate político, mas que permanecia vinculado ao comprometimento dos gestores<sup>109</sup>; e o caminho da *reforma constitucional*, que o institucionalizaria em um nível que não deixaria margem de dúvidas acerca da sua aplicação, e minoraria a insegurança jurídica que hoje prevalece<sup>110</sup>.

No âmbito da participação popular na criação e aprimoramento legislativo, para além da atuação cidadã nas eleições periódicas para composição dos membros do Congresso Nacional, das Assembleias Legislativas e das Câmaras Municipais, destacam-se, nessa monografia, os mecanismos propiciadores do exercício democrático de forma direta, que

106 COSTA, Marta Nunes. **Modelos Democráticos**. Belo Horizonte: Arraes, 2013. p. 107.

107 COSTA, Marta Nunes. **Modelos Democráticos**. Belo Horizonte: Arraes, 2013. p. 107

108 LEITE, David de Medeiros. **Presupuesto Participativo em Municipios brasileiros: Aspectos Jurídicos y Administrativos**. 2011. 440 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de Salamanca, Salamanca, 2011.

109 LEITE, David de Medeiros. **Presupuesto Participativo em Municipios brasileiros: Aspectos Jurídicos y Administrativos**. 2011. 440 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de Salamanca, Salamanca, 2011. p. 408-409.

110 LEITE, David de Medeiros. **Presupuesto Participativo em Municipios brasileiros: Aspectos Jurídicos y Administrativos**. 2011. 440 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de Salamanca, Salamanca, 2011. p. 409.

asseguram ao cidadão o devido protagonismo em um contexto onde se prima a, efetiva, soberania popular.

Entreposto nesse âmago, o artigo 14 da Constituição de 1988 dispõe:

Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:  
I - plebiscito;  
II - referendo;  
III - iniciativa popular.

Das três formas alternativas ao sufrágio que estão dispostas no referido dispositivo constitucional, o plebiscito e o referendo são, costumeiramente, as mais conhecidas no âmbito popular em virtude da sua obrigatoriedade quando convocados. Ambos, possuem natureza jurídica consultiva, diferenciando-se, apenas, no que concerne ao momento em que a população será questionada.

A regulamentação dos citados institutos é dada pela Lei nº 9.709 de 1978, que os classifica, em seu artigo 2º, enquanto “consultas formuladas ao povo para que delibere sobre matéria de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa”, definindo que o plebiscito será “convocado com anterioridade a ato legislativo ou administrativo, cabendo ao povo, pelo voto, aprovar ou denegar o que lhe tenha sido submetido” e que o referendo será “convocado com posterioridade a ato legislativo ou administrativo, cumprindo ao povo a respectiva ratificação ou rejeição”.

Torna-se pertinente, também, destacar que, aprovado o ato convocatório de algum dos mencionados instrumentos, a sociedade civil organizada em frentes suprapartidárias poderá também ter acesso aos meios de comunicação para externar seus postulados frente ao tema sob consulta, conforme dispõe o inciso IV do artigo 8º da lei retro<sup>111</sup>.

O terceiro método citado no 14 da Carta Magna é a *iniciativa popular*, que consiste, formalmente, na “apresentação de projeto de lei à Câmara dos Deputados, subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles”<sup>112</sup>.

Silva, em sua dissertação, defende que a iniciativa popular figura, dentre as técnicas

111 Nos termos do artigo 8, inciso IV, da Lei nº 9.709 de 1978: “Aprovado o ato convocatório, o Presidente do Congresso Nacional dará ciência à Justiça Eleitoral, a quem incumbirá, nos limites de sua circunscrição: [...] IV – assegurar a gratuidade nos meio de comunicação de massa concessionários de serviço público, aos partidos políticos e às frentes suprapartidárias organizadas pela sociedade civil em torno da matéria em questão, para a divulgação de seus postulados referentes ao tema sob consulta”.

112 Definição também dada pela Lei nº 9.709/1998 em seu artigo 13.

de democracia direta, como<sup>113</sup>:

[...] a mais eficaz no que pertine à participação concreta dos cidadãos no processo de elaboração das leis, haja vista que, uma vez apresentado o projeto de lei, o parlamento é obrigado a examinar a questão, ainda que não esteja condicionado a aceitá-lo, tal como se aventa, posto que o próprio Regimento Interno da Câmara prevê as várias espécies de emenda que o mesmo pode sofrer durante a sua tramitação. Mesmo assim, a Iniciativa Popular torna o processo legislativo mais legítimo, apesar do parco interesse dos congressistas em utilizá-la de uma forma mais corriqueira nos quadros da agenda de trabalho legislativa do país.

Dentre as leis advindas de projetos oriundos da iniciativa popular, destacam-se a Lei nº 11.124/2005 e a Lei Complementar nº 135/2010, respectivamente, a de criação do “Sistema Nacional de Habitação Social” e a famosa “Lei da Ficha Limpa”, ambas oriundas de intensos debates e movimentação da opinião pública.

Percebe-se que a mera construção desses centros de diálogo já é capaz de aproximar o cidadão do debate político e de transformar o seu autorreconhecimento enquanto ser formador de opinião e capaz de intervir nos rumos das leis e das políticas governamentais do Estado por meio do agir comunicativo e da ponderação de interesses.

Dentre esses espaços dialógicos, destacam-se as audiências públicas, enunciadas como “instrumentos de participação direta do povo nos negócios do Estado<sup>114</sup>”, tendo como objeto a exposição do conteúdo de determinada política pública, ouvindo os interessados para assim legitimar e influenciar na decisão administrativa<sup>115</sup>.

As audiências estão presentes nas três esferas de poder, podendo se manifestar na seara judiciária, sendo o instituto do *amicus curie* como uma de suas formas de expressão<sup>116</sup>; na

113 SILVA, Aurélio Carla Queiroga da. **Iniciativa popular na concretização do direito fundamental à democracia**. 2013. 184 f. Dissertação (Mestrado em Constituição e Garantias de Direitos) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2013. p. 63-64

114 SIQUEIRA JUNIOR, Paulo Hamilton; OLIVEIRA, Miguel Augusto Machado de. **Direitos Humanos e Cidadania**. 3. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010. p. 256.

115 SIQUEIRA JUNIOR, Paulo Hamilton; OLIVEIRA, Miguel Augusto Machado de. **Direitos Humanos e Cidadania**. 3. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010. p. 256.

116 A lei 9868/1990, que dispõe acerca do processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade, foi a primeira legislação pátria a prever a possibilidade de se fixar data para realização de audiência pública onde é possível que se ouça depoimentos de pessoas com experiência e autoridade na matéria *sub judice*, conferindo caráter pluralista ao processo, conforme pode ser observado em seu artigo 9º, §1º. Desse instituto nasceu as primeiras discussões acerca do *Amicus Curie* no Brasil, traduzido como “amigo da corte”. O novo Código de Processo Civil, publicado em 16 de março de 2015, ampliou a aplicação desse instrumento, tratando sobre o tema em seu artigo 138 que dispõe: “Art. 138. O juiz ou o relator, considerando a relevância da matéria, a especificidade do tema objeto da demanda ou a repercussão social da controvérsia, poderá, por decisão irrecorrível, de ofício ou a requerimento das partes ou de quem pretenda manifestar-se, solicitar ou admitir a participação de pessoa natural ou jurídica, órgão ou entidade especializada, com representatividade adequada, no prazo de 15 (quinze) dias de sua intimação. § 1º A intervenção de que trata o caput não implica alteração de competência nem autoriza a interposição de recursos, ressalvadas a oposição de embargos de declaração e a hipótese do § 3º. § 2º Caberá ao juiz ou ao relator, na decisão que solicitar ou admitir a intervenção, definir os poderes do *amicus curiae*. § 3º O *amicus*

esfera executiva, com o fulcro de “legitimar os atos administrativos<sup>117</sup>” ou de “prestar apoio no processo decisório governamental<sup>118</sup>”, estando, igualmente, bastante presentes na tutela ao meio ambiente<sup>119</sup>, na Lei Complementar nº 101/2000 que trata sobre a Responsabilidade Fiscal, no processo administrativo<sup>120</sup> e na gestão democrática dos espaços públicos, conforme preceituado pelo Estatuto das Cidades<sup>121</sup>; outrossim, conforme será esmiuçado adiante, as audiências públicas também estão presentes no âmbito parlamentar, conforme elucida Ferrari<sup>122</sup>:

Para além dessa participação administrativa, necessário lembrar que a Lei Fundamental adotou as audiências públicas como forma de processo de participação legislativa direta da população quando, no inciso II do §2º do art. 58, prevê sua realização com entidades da sociedade civil no que tange aos trabalhos das Comissões do Congresso Nacional.

Todos os mecanismos supramencionados nas linhas anteriores atuam em consonância aos valores da concretização constitucional ao passo que materializam a soberania popular, dando-a tangibilidade a partir do exercício da democracia direta. Contudo, é necessário, ainda, aferir se os citados instrumentos não advém do fenômeno da constitucionalização simbólica<sup>123</sup>, renegando feições práticas em face da realidade.

Destarte, a hodierna falência da representatividade como essência teleológica da cidadania junto à crise da legitimidade parlamentar, desvelada pelas correntes manifestações populares iniciadas com as *jornadas de junho de 2013*<sup>124</sup>, atraem a investigação dos mecanismos ainda pouco explorados previstos no nosso ordenamento, a fim de aferir a sua

---

curiae pode recorrer da decisão que julgar o incidente de resolução de demandas repetitivas”.

117 SIQUEIRA JUNIOR, Paulo Hamilton; OLIVEIRA, Miguel Augusto Machado de. **Direitos Humanos e Cidadania**. 3. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010. p. 256.

118 SIQUEIRA JUNIOR, Paulo Hamilton; OLIVEIRA, Miguel Augusto Machado de. **Direitos Humanos e Cidadania**. 3. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010. p. 256.

119 Indica-se a leitura da resolução nº. 09/87 do CONAMA.

120 Em especial nos artigos 32 e 34 da Lei nº 9.784/1988.

121 O Inciso II, do art. 43, da Lei 10.547/2001 dispõe: Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos: [...] II – debates, audiências e consultas públicas.

122 FERRARI, Regina Maria Nery. Participação Democrática: Audiências Públicas. In: GRAU, E. R.; CUNHA, S. S. (Org.) **Estudos de Direito Constitucional**. São Paulo: Malheiros. 2003. p. 323-351.

123 NEVES, Marcelo. **A constitucionalização simbólica**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2007.

124 Esse fenômeno, instaurado num contexto de vultuoso contraste entre a realização da Copa das Confederações FIFA-2013 e a canalização das forças políticas para concretização *imediatista* desse megaevento, deixou à margem toda uma história de supressão de direitos fundamentais, o que enraizou, outrossim, manifestações nacionais físicas e virtuais. Os protestos de junho atingiram seu ápice após a violenta repressão estatal às lutas pela redução das passagens de ônibus e dignificação do transporte coletivo urbano, o que fez culminar na expansão da consciência coletiva, levando às ruas cerca de 1,4 milhão de pessoas, conforme o estimado pela Polícia Militar de cada Estado, em mais de 120 cidades brasileiras. Após tal cume, as reivindicações se difundiram a outras áreas de relevância social como a educação, a saúde, a segurança e a eficiência e moralidade administrativa.



potencialidade em face aos anseios de horizontalização dos espaços de poder e emancipação social.

É sob o contexto histórico narrado e sob as proposições formuladas nesse primeiro momento do trabalho, que a temática das audiências públicas na esfera parlamentar será frisada como centro de investigação, perquirindo a sua natureza, seus principais atores sociais e a a efetividade enquanto meio propiciador de uma dinâmica comunicativa e dialógica entre classes, ou, noutra pórtico, como mero instrumento panfletário de mandatos a serviços de interesses específicos e, algumas vezes, definitivamente escusos.

## 2.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS DO CAPÍTULO

O capítulo exordial buscou, através da ressonância dos sistemas políticos, jurídicos e sociológicos, contextualizar o debate entorno do exercício democrático, mapeando-o perante as discussões clássicas e modernas que pairam sobre a perspectiva constitucional da soberania popular contextualizada nas pungentes reivindicações sociais contemporâneas e nas nuances histórico-evolutivas do modelo de Estado adotado, antecedido por extensos períodos autocráticos e de repressão.

Sob esse paradigma, fora traçado o histórico evolutivo do pretendido Estado Constitucional Democrático de Direito desenvolvido a partir da negação ao Estado Policial Absolutista e da superação ao mero Estado de Direito por meio de uma releitura que transcende as concepções formalistas que julgam suficientes o império da lei, passando a primar questões substantivas ao passo que se alberga a reflexão de que, em diversos pontos históricos, regimes totalitários estiveram devidamente fundamentados e sustentados perante a lei.

Outrossim, após um transcurso entorno da titularidade do poder constituinte, a pesquisa fora direcionada para questões de legitimidade governativa dinâmica e ordinária, considerando que o povo deve ser avaliado enquanto sujeito e objeto principal da construção e efetivação do Estado, relevando-se a soberania popular enquanto princípio formativo e informativo que só se encorpa quando aplicado e interpretado em conjunto ao valioso princípio democrático.

Para que se compreenda sob quais parâmetros conceituais será referenciado o transcurso desse trabalho, traçou-se um paralelo entre as principais acepções acerca da democracia e da cidadania, ponderando-se as teorias liberais, republicanas e sociológicas, em

suas adjetivações procedimentalistas, qualitativas e comunicativas, concluindo-se que para além das concepções onde prevalece as configurações formais, deve-se analisar a democracia em sua perspectiva plural e complexa diante de uma sociedade multifacetada, estratificada e hegemônica.

Ainda dentro desse âmago, frisou-se as correntes hermenêuticas que duelam entre a interpretação do “ser cidadão” no cotejo entre o seu sentido técnico onde as prerrogativas cidadãs se limitam ao exercício de direitos políticos nas formulações acerca da cidadania ativa e passiva; e seu sentido amplo, que transcende o viés eleitoral *stricto sensu*, se consolidando com o efetivo exercício e autocompreensão acerca da extensão e relevância do papel que desenvolve dentro do Estado enquanto agente político e sujeito de direitos.

Na conjuntura convergente entre os anseios emancipatórios quanto às restrições do sistema representativo e a uníssona voz direcionada ao empoderamento popular, sufragou-se a crítica entorno das vicissitudes do atual modelo democrático centrado na representação e na verticalização dos espaços de poder. Logo, a escolha de mandatários da soberania conferida ao povo, não pode, nesse sentido, encerrar o processo democrático, compreendendo-a apenas como um meio para se viabilizar o efetivo exercício da democracia, considerando que a relação entre povo e o poder não se limita à frágil legitimidade conferida no sistema representativo.

Nesse viés, passou-se a perquirir a potencialidade dos instrumentos materializantes da democracia participativa inseridos na ordem constitucional, tangenciando institutos mais conhecidos, tais quais o sufrágio e o plebiscito e outros relevantes, contudo, pouco debatidos e divulgados para a população, onde dentre eles inserem-se as audiências públicas, caracterizadas como eventos políticos onde o povo é chamado a debater determinado tema, externar sua opinião ou prestar esclarecimentos a fim de instruir a atividade governativa.

Por fim, entre os cenários em que as audiências podem ser realizadas, o presente trabalhou destacou o âmbito parlamentar, onde se intermete a previsão do artigo 58, inciso II, da Constituição Federal, abrindo espaço para a pesquisa acerca da potencialidade desse instituto como propulsor da dinâmica comunicativa e da horizontalização nos espaços decisórios sob a perspectiva da concretização constitucional mediante a materialização da soberania popular e do empoderamento cidadão para que a vontade do povo se torne verdadeiro fator real de poder.

### 3 AUDIÊNCIAS PÚBLICAS NO ÂMBITO PARLAMENTAR

Como foi explanado no capítulo anterior, a concretização democrática por meio da materialização da soberania popular ainda clama por institutos hábeis a proporcionar uma dinâmica comunicativa entre representantes e representados de forma a convergir para a emancipação cidadã e para a horizontalização dos espaços de poder.

As audiências públicas se apresentam, nesse sentido, como veículos de abertura desses espaços para a voz de seus constituintes originários. Nessa luz, o vernáculo que substantiva o termo bebe do latim *audientia*, derivado de *audire*, que significa, etimologicamente, “ato de ouvir”, o que também faz denotar o pretense objetivo desses eventos, sendo, contudo, ainda necessário perquirir, fenomenologicamente, a sua verdadeira essência.

Sob esse âmago, é eleito o âmbito parlamentar como forma de investigar a relação do povo com essa função estatal tão cara à formação valorativa e normativa da sociedade, bem como, tão imprescindível nos mecanismos de freios e contrapesos que exerce sob os demais poderes. Locke, nesse óptica, já previa a necessidade de pluralizar e oxigenar o debate na seara legislativa, frisando que:

[...] comunidades civis bem organizadas, onde se atribui ao bem comum a importância que ele merece, confia-se o poder legislativo a várias pessoas, que se reúnem como se deve e estão habilitadas para legislar, seja exclusivamente, seja em conjunto com outras, mas em seguida se separam, uma vez realizada a sua tarefa, ficando elas mesmas sujeitas às leis que fizeram; isto estabelece um vínculo novo e próximo entre elas, o que garante que elas façam as leis visando o bem público.<sup>125</sup>

Locke ainda acentua a relevância do Poder Legislativo, ponderando que cabe ao povo, como verdadeiro titular, intervir quando os seus representantes desvirtuarem a sua legitimidade<sup>126</sup>:

Em uma sociedade política organizada, que se apresenta como um conjunto independente e que age segundo sua própria natureza, ou seja, que age para a preservação da comunidade, só pode existir um poder supremo, que é o legislativo, ao qual todos os outros estão e devem estar subordinados; não obstante, como o **legislativo é apenas um poder fiduciário e se limita a certos fins determinados,**

125 LOCKE, John. **Segundo Tratado sobre o Governo Civil**. 4. ed. Tradução de Magda Lopes e Maria Lobo Costa. Petrópolis: Vozes, 2006. p. 74-75.

126 Ressalva-se, entretanto, que o autor, dentro do seu contexto histórico e enquanto entusiasta liberal, ainda defendia a visão de que esse poder de intervenção não poderia ser concomitante ao exercício do governo, afirmando que “a comunidade tem sempre o poder supremo, mas contanto que não seja considerada submissa a qualquer forma de governo, porque o povo jamais pode exercer este poder antes do governo ser dissolvido” (LOCKE, John. **Segundo Tratado sobre o Governo Civil**. 4. ed. Tradução de Magda Lopes e Maria Lobo Costa. Petrópolis: Vozes, 2006. p. 76).

**permanece ainda no povo um poder supremo para destituir ou alterar o legislativo quando considerar o ato legislativo contrário à confiança que nele depositou;** pois todo poder confiado como um instrumento para se atingir um fim é limitado a esse fim, e sempre que esse fim for manifestamente negligenciado ou contrariado, isto implica necessariamente na retirada da confiança, voltando assim o poder para as mãos daqueles que o confiaram, que podem depositá-lo de novo onde considerarem melhor para sua proteção e segurança. **Deste modo, a comunidade permanece perpetuamente investida do poder supremo de se salvaguardar contra as tentativas e as intenções de quem quer que seja, mesmo aquelas de seus próprios legisladores, sempre que eles forem tão tolos ou tão perversos para preparar e desenvolver projetos contra as liberdades e as propriedades dos súditos.** (grifos acrescentados)

Dessarte, buscando verificar a potencialidade democrática das audiências públicas realizadas no âmbito parlamentar em se constituírem em meios legítimos e efetivos de assegurar a participação do povo na condução política da construção normativa dos negócios públicos, bem como no controle político do Poder Executivo, que faz-se necessária a averiguação da sua natureza perpassando por aspectos históricos, axiológicos, normativos e práticos.

No contexto histórico brasileiro, é necessário remeter à formatação rudimentar enquanto consultas públicas por meio das Cortes em Portugal, entendidas como audiências entre o soberano e seus súditos, de feição meramente consultiva. O consultado, em verdade, não seria, indistintamente, qualquer membro do povo, restringindo-se, apenas, aos conselheiros de confiança do rei, aos clérigos, e a alguns mandatários dos poderes locais que poderiam, esporadicamente, assumir tal posição, ainda não considerada como um direito de participação, estando mais próxima de um dever para com o monarca, único legitimado a convocar as reuniões<sup>127</sup>.

Durante a permanência da Corte Lusa no Brasil, nasce em Portugal o chamado movimento vintista, onde os intelectuais portugueses abraçaram a campanha por uma monarquia constitucional, que limitaria a atuação do rei às diretrizes de uma constituição e ao Poder Legislativo, transcendendo do que seriam as antigas cortes meramente consultivas para cortes com poderes deliberativos<sup>128</sup>.

Contudo, o gradativo enfraquecimento da monarquia em Portugal em contraposição ao fortalecimento do seu Poder Legislativo e a conscientização da elite mais crítica, não andou pareado à situação brasileira. Como assevera Carvalho, após a sua conveniente

---

127 GRAES, Isabel. **Contributo para um estudo histórico-jurídico das Cortes portuguesas entre 1481-1641.** Coimbra: Almedina, 2005. p. 99

128 GRAES, Isabel. **Contributo para um estudo histórico-jurídico das Cortes portuguesas entre 1481-1641.** Coimbra: Almedina, 2005. p. 99

independência<sup>129</sup>, o Brasil permaneceu guiado como um Estado Absolutista, com mais de 80% (oitenta por cento) da população não alfabetizada<sup>130</sup> e recheado de vicissitudes que demorariam ainda séculos para serem sanadas<sup>131</sup>:

Os portugueses tinham construído um enorme país dotado de unidade territorial, lingüística, cultural e religiosa. Mas tinham também deixado uma população analfabeta, uma sociedade escravocrata, uma economia monocultora e latifundiária, um Estado absolutista. À época da independência, não havia cidadãos brasileiros, nem pátria brasileira.

Nos anos de Império, a Constituição de 1824 declarou no Brasil, pela primeira vez, a divisão de poderes e a existência da função legislativa, ainda que controlada pelo emblemático *Poder Moderador*, sendo curioso, contudo, destacar que a Assembleia Geral foi colocada ao lado do Imperador enquanto representantes da Nação, em um contexto ainda de soberania nacional que, como já abordado, não se confunde com o de soberania popular:

Art. 10. Os Poderes Politicos reconhecidos pela Constituição do Imperio do Brazil são quatro: o Poder Legislativo, o Poder Moderador, o Poder Executivo, e o Poder Judicial.

Art. 11. Os Representantes da Nação Brasileira são o Imperador, e a Assembléa Geral.

Art. 12. Todos estes Poderes no Imperio do Brazil são delegações da Nação. (*sic*)

Modelos majoritariamente representativos seguiram no proclamar das constituições seguintes, sendo raras as menções a mecanismos de inclusão popular nos espaços de poder<sup>132</sup>.

129 Mister se faz esclarecer que, conforme as ponderações de Carvalho, “a principal característica política da independência brasileira foi a negociação entre a elite nacional, a coroa portuguesa e a Inglaterra, tendo como figura mediadora o príncipe D. Pedro. Do lado brasileiro, o principal negociador foi José Bonifácio, que vivera longos anos em Portugal e fazia parte da alta burocracia da metrópole. Havia sem dúvida participantes mais radicais, sobretudo padres e maçons. Mas a maioria deles também aceitou uma independência negociada” (CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008. p. 22).

130 A situação era ainda mais crítica no que concerne ao acesso à educação superior, o que obstaculizava, inclusive, a propagação de novos pontos de vista capazes de questionar o modelo vigente. Nesse sentido, Carvalho destaca: “A situação não era muito melhor na educação superior. Em contraste com a Espanha, Portugal nunca permitiu a criação de universidades em sua colônia. Ao final do período colonial, havia pelo menos 23 universidades na parte espanhola da América, três delas no México. Umhas 150 mil pessoas tinham sido formadas nessas universidades. Só a Universidade do México formou 39.367 estudantes. Na parte portuguesa, escolas superiores só foram admitidas após a chegada da corte, em 1808. Os brasileiros que quisessem, e pudessem, seguir curso superior tinham que viajar a Portugal, sobretudo a Coimbra. Entre 1772 e 1872, passaram pela Universidade de Coimbra 1.242 estudantes brasileiros. Comparado com os 15 mil da colônia espanhola, o número é ridículo” (CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008. p. 19).

131 CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008. p. 14

132 Na seara administrativa, alguns conselhos predecessores aos atuais Conselhos de Políticas Públicas, existiram com funções, basicamente, instrutivas. Contudo, esses instrumentos, em regra, eram restritos a representantes populares ou civis indicados pelo Executivo, não se encaixando no modelo investigado nesse

No que tange às audiências públicas parlamentares, é necessário destacar que nenhum texto constitucional anterior ao da Carta de 1988 fez menção a esse instituto enquanto prerrogativa do legislativo ou enquanto direito do povo à participação.

Assim, apenas com a disposição do artigo 58, inciso II da Constituição Cidadã é que os regimentos do Congresso Nacional e das suas respectivas Casas, finalmente, puderam regulamentar sua procedimentalização e colocar em prática as audiências públicas no âmbito do parlamento.

Nessa conjuntura, é reforçada a necessidade do estudo e da busca pelo aperfeiçoamento do processo de criação normativa, incluindo, sobremaneira o destinatário da norma jurídica em seu processo de elaboração, destacando-se o caráter legitimador de um processo legislativo, realmente, democrático, compreendido como “o verdadeiro lugar da integração social no sistema jurídico”<sup>133</sup>,

Barroso, nesse sentido, pondera e reconhece os laços entre a lei a vontade pública<sup>134</sup>:

É certo que já não se alimenta a crença de que a lei seja a expressão da vontade geral institucionalizada (declaração dos direitos do homem e do cidadão. 1789, art 6º) e se reconhece que, frequentemente, estará a serviço de interesses, e não da razão. Mas **ainda assim ela significa um avanço histórico: fruto do debate político, ela representa a despersonalização do poder e a institucionalização da vontade pública** (grifos acrescidos).

A relação entre povo e parlamento, portanto, não se deve limitar à delegação da legitimidade conferida no sistema representativo, cabendo aos cidadãos, em sua acepção ampla<sup>135</sup>, serem introduzidos nos espaços de poder e de debate político para que suas vozes possam ser ponderadas e relevadas na atuação legiferante em prol do bem comum. É dentro dessa conjuntura que se faz necessária a análise da metodologia normativa e procedimental das audiências públicas nessa esfera de poder.

---

trabalho. Dentre eles, destacam-se: “Conselhos comunitários, na década de 1970, para mediar as relações do poder público com movimentos e organizações populares; Conselhos populares, nas décadas de 1970 e 1980, para controle de recursos e instituições e estabelecer negociações com o poder público; conselhos de notáveis, para consultoria de especialistas de alguma instituição ou organização; e conselhos administrativos, para gerenciamento de órgãos e serviços” (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. **O desequilíbrio federativo e a crise nos municípios**. Brasília: CNM, 2013. p. 53).

133 HABERMAS apud NEVES, Marcelo **Democracia hoje: os desafios para a teoria democrática contemporânea**. Org. Jessé Souza. Editora UNB: BRASÍLIA. 2001.

134 BARROSO, Luís Roberto. **O Direito constitucional e a efetividade de suas normas**. 8. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2006. p. 317.

135 Ver o tópico 2.1.

### 3.1 NORMATIZAÇÃO DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS NA ESFERA PARLAMENTAR

A atual regulamentação das audiências públicas no âmbito parlamentar encontra-se abroquelada na norma contida no artigo 58, inciso II, da Constituição Federal de 1988, que dispõe que compete às Comissões do Congresso Nacional e às suas Casas a realização de audiências públicas com entidades da sociedade civil.

As comissões parlamentares, conforme caracteriza Silva, “são organismos constituídos em cada Câmara, compostos de número geralmente restrito de membros, encarregados de estudar e examinar as proposições legislativas e apresentar pareceres<sup>136</sup>”, aduzindo ainda Silva que elas poderão ser permanentes ou temporárias, “constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento interno ou no ato de que resultar a sua criação, assegurada a representação proporcional dos partidos e dos blocos partidários<sup>137</sup>”, conforme se depreende também do artigo 58, § 1º, da Carta Fundamental.

A dicção legislativa de que às comissões cabe realizar as focadas audiências públicas retoma a necessária perquirição acerca do desvelamento do instituto enquanto direito do povo ou enquanto prerrogativa dos referidos grupos parlamentares. Para isso, é necessário analisar como a matéria legislativa tem adquirido feições práticas e se a ela vem se aplicando uma hermenêutica constitucional que sobreleva o princípio democrático.

Nessa toada, enviesando procedimentalizar com mais afínco o instituto, os regimentos internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal criaram normatizações acerca dos objetivos e da organização das audiências parlamentares. Sob esse viés, a seara Federal se apresenta como berço do acervo regulamentador através dos regimentos de cada uma das Casas do Congresso Nacional, servindo de paradigma para os demais entes federativos.

Essa regimentação, nas palavras de Silva, ganhou destaque sob a nova óptica constitucional, recobrando sua importância como “principal fonte do Direito Parlamentar”<sup>138</sup>, adjetivando sua função de criação de “verdadeiras leis internas<sup>139</sup>” para disciplinar as atividades do contorno legiferante. Por essa razão, imprescindível se torna a análise de suas disposições relativas à temática desse trabalho.

---

136 SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 34 ed. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 513.

137 SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 34 ed. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 513-514.

138 SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 34 ed. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 512.

139 SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 34 ed. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 512.

Destarte, analisando a organização interna da Câmara dos Deputados, observa-se que ela dispõe de um capítulo para normatizar as audiências, sendo pertinente a transcrição de alguns dos seus artigos<sup>140</sup>:

Art. 255. Cada Comissão poderá realizar reunião de audiência pública 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. 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.

[...]

Art. 258. Da reunião de audiência pública **lavrar-se-á ata**, arquivando-se, no âmbito da Comissão, os pronunciamentos escritos e documentos que os acompanharem. (grifos acrescidos)

Dentre as disposições supra, é salutar destacar que se desvela a pretensão da convocação pela *instrução de matéria legislativa em trâmite* ou para *se tratar de interesse público relevante*, podendo a proposta partir de qualquer membro da comissão ou a pedido de entidade interessada. Depreende-se, também, que o público-alvo será escolhido a partir das comissões que selecionarão os seus partícipes que poderão ser autoridades, pessoas interessadas e os especialistas ligados às entidades relacionadas a temática a ser abordada.

Outrossim, o §1º do artigo 256 dá especial destaque à necessidade de que as convocações se procedam de forma a possibilitar a presença de correntes de opinião plurais, devendo os convidados se limitarem ao tema principal, para que se evite o desvirtuamento do debate, conforme se assegura no §2º.

O registro e o possível acompanhamento do que foi debatido é garantido através dos apontamentos em ata, onde constará todos os pronunciamentos escritos e documentos que os acompanharem, nos termos do artigo 258.

Seguindo a mesma linha regulamentadora, o regimento interno do Senado Federal também procedimentaliza as audiências públicas realizadas por suas comissões, disciplinando

140 BRASIL. Câmara dos Deputados. **Resolução nº 17, de 1989**: regimento interno da Câmara com alterações posteriores, até 2014. Brasília, 2014. Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/internet/legislacao/regimento\\_interno/Ripdf/RegInterno.pdf](http://www.camara.gov.br/internet/legislacao/regimento_interno/Ripdf/RegInterno.pdf)>. Acesso em: 20 jan. 2015.



que<sup>141</sup>:

Art. 93 A audiência Pública será realizada pela comissão para:

I- **Instruir matéria sob sua apreciação**

II- **Tratar de assunto de interesse público relevante.**

§1º A audiência Pública **poderá ser realizada por solicitação de entidade da sociedade civil.**

§2º A audiência prevista para o disposto no inciso I **poderá ser dispensada por deliberação da comissão.**

Art.94. [...]

§ 1º Na hipótese de haver defensores e opositores, relativamente à matéria objeto de exame, **a comissão procederá de forma que possibilite a audiência de todas as partes interessadas.**

Art. 95. Da reunião da audiência pública **será lavrada ata**, arquivando-se no âmbito da comissão, os pronunciamentos escritos e documentos que os acompanharem. (grifos acrescidos)

Nesse pórtico, a disposição regulamentadora do Senado Federal também traz a elogiável possibilidade de convocação através de solicitação de entidade da sociedade civil, dando maior abertura à população para que se provoque a discussão de temas de relevante interesse público, com os pretensos fins de instrução ou de debate acerca de matéria de interesse público.

No mesmo sentido da Regimentação da Câmara dos Deputados, defende também a viabilidade de se possibilitar o contraponto entre defensores e opositores do tema a ser debatido e, igualmente, impõe que a audiência seja registrada em ata.

Da leitura do § 2º do artigo 93 do Regimento da Câmara Federal, também evidencia-se, contudo, a discricionariedade de convocação das audiências públicas que objetivem a instrução de matéria legislativa sob apreciação do Senado, ao passo que afirma que, a qualquer momento, eles podem ser dispensadas por deliberação da comissão. Deste ponto, é possível abstrair que as audiências com esse fim, nascem, essencialmente, como instrumento a serviço das comissões e não como direito do cidadão em opinar instrutivamente acerca da matéria legislativa de competência do Senado, sendo estes chamados e dispensados conforme os parlamentares julgarem pertinente.

No mesmo sentido, é possível constatar que não há qualquer disposição que vincule, efetivamente, os debates realizados em plenário com as futuras ações parlamentares, o que faz transparecer uma natureza meramente instrutiva da participação social nesses eventos.

---

141 BRASIL. Senado Federal. **Resolução nº 93, de 1970**: regimento interno do Senado Federal - Texto editado em conformidade com a Resolução nº 18, de 1989, consolidado com as alterações decorrentes de emendas à Constituição, leis e resoluções posteriores, até 2006. Brasília, 2014. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/legislacao/regs/regsfoli.pdf>>. Acesso em: 20 jan. 2015.

Não obstante, continua salutar a oportunidade de aproximação entre representantes e representados por meio da exposição das demandas destes para aqueles, o que eleva a importância das audiências públicas nesse ínterim, apesar de sua baixa otimização.

O regimento interno do Congresso Nacional, comum às duas Casas, também alberga disposições normativas que fazem referência a esses eventos, incluindo as audiências públicas como um instrumento de proteção à transparência que se principia na publicidade dos atos de controle da administração, bem como nos processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos, frisando<sup>142</sup>:

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante:

I – incentivo a participação popular e **realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos.** (grifos acrescidos)

Logo, às comissões mistas<sup>143</sup>, integradas tanto por deputados, quanto por senadores, também compete a realização desses eventos. Nesse sentido, mister citar a resolução nº 1 de 2006, que regulamenta a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), ao tratar sobre a pertinência desses espaços junto a representantes e órgãos e entidades públicas e da sociedade civil<sup>144</sup>:

Art. 3º Para o exercício da sua competência, a CMO poderá:

[...]

III – realizar audiências públicas com representantes de órgãos e entidades públicas e da sociedade civil;

[...]

Art. 4º A CMO realizará audiências públicas para o debate e o aprimoramento dos projetos de lei orçamentária anual, de lei de diretrizes orçamentárias e de lei do plano plurianual e para o acompanhamento e a fiscalização da execução

142 BRASIL. Congresso Nacional. **Resolução nº 1, de 1970-CN**: regimento comum com alterações posteriores, até 2014. Brasília, 2014. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/regsf/>>. Acesso em: 20 jan. 2015.

143 As comissões mistas podem ser temporárias ou permanentes. Atualmente, dentre as comissões permanentes há: a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO; a Comissão Mista de Combate à Violência contra a Mulher – CMCVM; a Comissão Mista Permanente sobre Mudanças Climáticas – CMMC e a Representação Brasileira no parlamento do Mercosul - CPCMS

144 BRASIL. Congresso Nacional. **Resolução nº 1, DE 2006-CN**: dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição, bem como a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo. Brasília, 2014. Disponível em: <[http://www.senado.gov.br/legislacao/regsf/regcomum\\_normas\\_conexas.pdf](http://www.senado.gov.br/legislacao/regsf/regcomum_normas_conexas.pdf)>. Acesso em: 03 de mai. de 2015.

orçamentária e financeira.

[...]

Art. 29. A CMO realizará audiências públicas para o debate e o aprimoramento do projeto, para as quais convidará Ministros ou representantes dos órgãos de Planejamento, Orçamento e Fazenda do Poder Executivo e representantes dos órgãos e entidades integrantes das áreas temáticas.

§ 1º As audiências públicas que tiverem como objeto o debate de assuntos relacionados aos campos temáticos regimentais das Comissões Permanentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados serão realizadas sob a coordenação da CMO, na forma de reuniões conjuntas.

§ 2º A CMO poderá realizar audiências públicas regionais para debater o projeto, quando de interesse de Estado ou Região Geográfica.

[...]

Art. 96. A CMO poderá realizar audiências públicas regionais, para debater o projeto, quando de interesse de Estado ou Região Geográfica.

Pelo destacado em ambos os regimentos, observa-se que as audiências públicas no âmbito legislativo federal possuem, pelo menos na teoria regimental, nítida feição instrutiva, ao passo que o cidadão pode atuar a serviço das Casas do Congresso no compartilhar de conhecimentos específicos sobre a matéria abordada no evento; consultiva, por oportunizar a oitiva de determinado setor ou grupo social acerca de um tema ou proposta legislativa; e dialética, no que concerne à preferência por pronunciamentos de pessoas ou grupos de interesses contrapostos ou complementares sob diferentes perspectivas.

Inobstante a Constituição Federal fazer menção ao instituto das audiências públicas, especificamente, no tratar acerca das funções do Congresso Nacional, à luz de uma interpretação sistêmica e teleológica, a Constituição Cidadã oportuniza a todos os entes federativos a possibilidade de operacionalização do instituto das audiências públicas.

Nesse sentido, as Constituições Estaduais reproduzem em seus textos a possibilidade das comissões de suas respectivas Assembleias Legislativas convocarem audiências públicas, que se procedimentalizam a partir do regimento interno de cada órgão parlamentar estadual.

Contudo, para uma melhor análise acerca da efetividade do instituto, será frisado nessa obra o estudo no âmbito do ente federativo, teoricamente, mais próximo do cidadão: o Município, conforme será explanado em maiores detalhes no tópico seguinte.

### 3.2 AUDIÊNCIAS PÚBLICAS PARLAMENTARES NA SEARA MUNICIPAL

O Município é o ente federativo dotado de maior possibilidade para viabilização de um exercício democrático horizontal e participativo, o que decorre, em regra, de suas menores dimensões, passíveis de viabilizar a aproximação da população, que, geralmente, possui maior conhecimento e afinidade com as temáticas de interesse local.

Tal ente, sob uma perspectiva histórica, surgiu como unidade política com a República Romana, interessada em manter a dominação pacífica dos espaços conquistados pela força dos seus exércitos<sup>145</sup>. Nelas, conforme aduz Meirelles, o governo era eleito por homens livres, “considerados cidadãos do município (*civis municipes*), em contraste com outra categoria formada por estrangeiros (*incolae*), que, por originários da região dominada, eram tidos como peregrinos, sem direito a voto”<sup>146</sup>.

Leciona ainda que no contexto das origens da elaboração legislativa na edilidade<sup>147</sup>:

As leis locais (edictus) emanavam de um *Conselho Municipal (curia ou Ordo Decurionum)*, constituído de elevado número de cidadãos do município (*civis municipes*), escolhidos periodicamente (*duoviri quinquennales*) e com funções assemelhadas ao Senado Romano.

Contudo, o “gigantismo das cidades modernas<sup>148</sup>” minorizaram a relação de vizinhança e o espírito comunitário que caracterizavam os Municípios da Antiguidade<sup>149</sup>, dando espaço à formação de sociedades hegemônicas, marcadas pela estratificação social e pela luta de classes<sup>150</sup> da onde também se originam as relações hipercomplexas de uma cultura plural que transforma a metodologia administrativa no universo de tantos interesses contrapostos, devendo primar o bem comum na medida do tangível.

Assim, Meirelles relembra que da Antiguidade permaneceu apenas, em sua essência, “a tradição romana dos *edis* e dos medievais *Conselhos dos Homens Livres*, hoje modernizada nas *Câmaras dos vereadores*, representativas da comunidade local e fiscalizadoras da conduta municipal<sup>151</sup>”.

Atualmente, as Câmaras Municipais permanecem como os entes geograficamente mais acessíveis aos cidadãos, contudo, ainda é necessário que elas estejam materialmente mais transitáveis e cognoscíveis, através da concretização das políticas de participação social e de educação para a cidadania, bem como pela viabilização dos institutos já existentes, dentre eles, as audiências populares, ora em pesquisa.

Igualmente, seria presumível que os parlamentares<sup>152</sup> da edilidade deveriam ter uma

145 MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 15 ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 33

146 MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 15 ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 33

147 MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 15 ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 34

148 MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 15 ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 34

149 MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 15 ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 35

150 ABREU, Haroldo. **Para Além dos Direitos: Cidadania e Hegemonia no Mundo Moderno**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2008.

151 MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 15 ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 35

152 A primorosa colocação das Ordenações Filipinas em seu Título LXVI, Livro I, traduzia a clássica esperança acerca da atuação na vereança, legislando que “aos vereadores pertence ter carrego de todo o regimento da terra e das obras do Conselho, e de tudo que puderem saber, e entender por que a terra e os moradores dela possam bem viver, e nisso não de trabalhar. E se souberem que se fazem na terra malfetorias, ou que não é

maior atuação e acesso mais frequente à Câmara Municipal por, em regra, residirem no Município no qual se elegeram, o que possibilitaria uma maior participação nos eventos realizados no órgão. Nesse pórtico, afirma Meirelles<sup>153</sup>:

A participação efetiva nos trabalhos da Câmara, tem para o vereador o caráter dúplice de *direito-dever*. É *direito individual* resultante de sua investidura no mandato; é *dever público* para com a coletividade que o elegeu como representante e que, por isso mesmo, o quer atuante em defesa dos interesses coletivos.

Em uma contrapartida sociológica, a aplicação de determinada política ou instituto em um âmbito cultural mais homogêneo como o de um município pode ser, presumidamente, capaz de se produzir maior efetividade diante do direcionamento em conformidade com as peculiaridades da comunidade a quem se dirige, não podendo a aplicação normativa se distanciar dos valores e dos fatos que a circundam<sup>154</sup>.

Justifica-se, sob essa perspectiva, a opção pela aferição da potencialidade do instituto da audiência pública na seara parlamentar da edilidade como metodologia de recorte, devendo, assim, ser traçada uma análise dos seus mecanismos de materialização nesse âmbito, dentre eles, a Lei Orgânica do Município e o regimento da Câmara Municipal.

A prerrogativa dos Municípios de se regerem através de Lei Orgânica foi possível a partir da Constituição Federal de 1988 que principia a simetria entre seus entes e dispõe a referida previsão em seu artigo 11, parágrafo único<sup>155</sup> e no seu artigo 29.

Costa Júnior, nesse sentido, afirma que<sup>156</sup>:

Antes do advento da Constituição da República de 1988 eram os Estados que detinham o poder de criar e organizar os seus Municípios. Logo, a autonomia era assegurada aos Estados e não aos Municípios. Portanto, com a possibilidade de edição das suas próprias Leis Orgânicas, os Municípios passaram a exercer sua autolegislação, sem ingerências estaduais ou federais, apenas com obediência aos ditames das Constituições federal e estaduais.

Essa principal lei de natureza municipal, em consonância ao supramencionado princípio da simetria, pode refletir institutos dispostos na Constituição Federal e Estadual,

---

guardada pela justiça, como deve, requererão aos Juízes, que olhem por isso. E se o fazer não quiserem, façam saber o corregedor da comarca ou a Nós”.

153 MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 15 ed. São Paulo: Malheiros. 2006, p. 619

154 REALE, Miguel. **Teoria Tridimensional do Direito**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 1994.

155 Art. 11, Parágrafo único, da CF/88: “Promulgada a Constituição do Estado, caberá à Câmara Municipal, no prazo de seis meses, votar a Lei Orgânica respectiva, em dois turnos de discussão e votação, respeitado o disposto na Constituição Federal e na Constituição Estadual”.

156 COSTA JÚNIOR, Dijosete Veríssimo da. **O Município Brasileiro e o Direito Fundamental do Acesso à Justiça**: A prestação da assistência jurídica municipal ao necessitado. Natal: Editora F3D, 2012. p. 48.

dentre eles o das audiências públicas parlamentares.

Compete, outrossim, aos regimentos das Câmaras disciplinarem a procedimentalização desses eventos, podendo, inclusive, ampliá-los em relação ao disposto no Regimento das Casas do Congresso, em virtude da sua referida autonomia. Nesse âmbito, Meirelles afirma que “o *regimento interno* é o regulamento da Câmara; não é a lei. É ato administrativo-normativo, como são os demais regulamentos, com a só particularidade de se destinar a regular os trabalhos da Edilidade<sup>157</sup>”.

Contudo, o autor faz a necessária ponderação acerca dos limites dessa regimentação<sup>158</sup>:

Como ato administrativo, o regimento interno só é obrigatório para os membros da Câmara Municipal nas suas funções de vereação. Não tem efeitos externos para os munícipes, nem deve conter disposições a ele endereçadas. **A despeito disso, temos visto regimentos internos com enunciados imperativos e proibitivos para os cidadãos. Tais disposições são inócuas. Toda disposição dirigida aos administrados deve constar de lei ou decreto, sem o que não lhes impõe atendimento.** (grifos acrescidos)

Dessa interpretação, decorre que não seria possível a Câmara Municipal, ao regulamentar as Audiências Públicas, forçar a população a delas participar ou, ao revés, impedir a sua presença<sup>159</sup>. Da mesma forma, toda e qualquer regimentação deve ser pautada nos princípios constitucionais da democracia e da soberania popular, não podendo andar na contramão dos direitos e garantias já assegurados<sup>160</sup>.

Sob a primazia de uma análise voltada aos aspectos práticos de como a regulamentação das audiências públicas tem proporcionado, ou não, a sua existência enquanto instrumento materializador da democracia direta, o presente trabalho passará a analisar as audiências públicas parlamentares no âmbito da Câmara Municipal de Natal/RN entre os anos de 2013 e 2014 a fim de verificar a sua efetividade e sugerir métodos de aperfeiçoamento do instituto a luz da realidade hodierna.

157 MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 15 ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 673

158 MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 15 ed. São Paulo: Malheiros. 2006, p. 673-674.

159 Pelo princípio da proporcionalidade, pondera-se que para a manutenção da ordem e segurança nas audiências, considerando a capacidade do local do evento, pode-se delimitar um número máximo de partícipes, devendo, contudo, ser viabilizado sempre um local que possa abarcar o maior número possível de pessoas interessadas.

160 Meirelles ratifica que “como ato regulamentar, o regimento não pode criar, modificar ou suprimir direitos e obrigações constantes da Constituição ou das leis, em especial, a lei orgânica do município” (MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 15 ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 674).

### 3.3 CONSIDERAÇÕES FINAIS DO CAPÍTULO

O presente capítulo direcionou a pesquisa acerca da audiência pública como veículo de abertura do Poder Legislativo de forma a descortinar o debate acerca da materialização da soberania popular, perquirindo, assim, a potencialidade desse evento enquanto instituto hábil a proporcionar a dinâmica comunicativa entre representantes e representados de forma a convergir para a emancipação cidadã e para a horizontalização dos espaços de poder.

Após uma análise histórica dos mecanismos de inclusão cidadã na esfera legislativa do Estado, observou-se que, até os dias atuais, em um contexto de permanentes vicissitudes na atuação parlamentar, carece esse poder de instrumentos de inclusão popular que encurtem a distância do povo para com essa função estatal tão cara à formação valorativa e normativa da sociedade, bem como, tão imprescindível nos mecanismos de freios e contrapesos.

Fora observado que a relação entre povo e parlamento, portanto, não se deve limitar à delegação da legitimidade conferida no sistema representativo, cabendo aos cidadãos, em sua acepção ampla, serem introduzidos nos espaços de poder e de debate político para que suas vozes possam ser ponderadas e relevadas na atuação legiferante em prol do bem comum, sendo a audiência pública parlamentar uma alternativa pertinente nessa óptica, introduzida, expressamente, pela Constituição Federal de 1988 em seu artigo 58, §2, inciso II.

Da análise da referida previsão normativa, verificou-se que a sua procedimentalização encontra-se nos regimentos internos comum e específicos das Casas do Congresso Nacional, que servem de paradigma para a maioria dos regimentos dos parlamentos dos demais entes federativos.

Nesse sentido, fora apreciado que as audiências públicas no âmbito legislativo federal possuem, pelo menos na teoria regimental, nítida feição instrutiva, ao passo que o cidadão, entidade ou órgão pode atuar a serviço das casas do congresso no compartilhar de conhecimentos específicos sobre a matéria abordada no evento; consultiva, por oportunizar a oitiva de determinado setor ou grupo social acerca de um tema ou proposta legislativa; e dialética, no que concerne à preferência por pronunciamentos de pessoas ou grupos de interesses contrapostos ou complementares sob diferentes perspectivas.

No que tange à disposição do instituto no âmbito legislativo Estadual, aferiu-se que as Constituições dos Estados reproduzem em seus textos a possibilidade das comissões de suas respectivas Assembleias Legislativas convocarem audiências públicas, que se procedimentalizam a partir do regimento interno de cada órgão parlamentar estadual.

Contudo, fora frisado o âmbito do Município em razão de sua proximidade direta com o cidadão, para, assim, poder-se investigar em um universo mais restrito a efetividade das audiências públicas e a possibilidade para a real viabilização de um exercício democrático horizontal e participativo.

Observou-se, assim, que as Câmaras Municipais, apesar de estarem geograficamente mais acessíveis aos munícipes, necessitam, ainda estar materialmente mais transitáveis e cognoscíveis, devendo ser analisada de que forma a Lei Orgânica do Município e os regimentos internos do referido órgão parlamentar têm propiciado a existência das audiências públicas em consonância com os ditames constitucionais. Desse viés, foi tencionado um espaço que prime uma análise fenomenológica partindo da realidade da Câmara Municipal de Natal entre os anos de 2013 e 2014, como será investigado adiante.



#### 4 AUDIÊNCIAS PÚBLICAS NO PARLAMENTO DE NATAL/RN NOS ANOS DE 2013 E 2014

Centralizando o eixo de estudos do presente trabalho a partir de um direcionamento prático e teórico que focaliza o Município de Natal<sup>161</sup>, capital do Estado do Rio Grande do Norte, como *locus* da perquirição acerca da natureza e da efetividade das audiências públicas realizadas na Câmara dos Vereadores<sup>162</sup> desse município, será investigado se esses eventos têm, ou não, influenciado na condução política e legislativa dos assuntos de competência da edilidade e se têm contribuído, de fato, na concretização de uma democracia participativa durante o recorte temporal que perquire a sua normatização e práxis nos anos de 2013 e 2014.

Para tanto, mister se faz analisar o arcabouço regulamentador das audiências nessa seara, merecendo destaque o diagnóstico de sua Lei Orgânica e do Regimento Interno de sua Câmara Municipal<sup>163</sup>, para que se possa aferir o respaldo procedimental e a atenção dada pelos legisladores da edilidade acerca da normatização desse instrumento.

À *priori*, observa-se que a Lei Orgânica do Município de Natal não faz menção específica à possibilidade de convocação de audiência pública, não dispondo a respeito da sua materialização enquanto prerrogativa da vereança ou enquanto direito do cidadão. Não obstante, o referido acervo normativo circunscreve a competência da Câmara Municipal em seu artigo 21, norteando as matérias de sua competência que, em tese, podem servir de temática a ser tratada nas audiências públicas<sup>164</sup>:

Art. 21 - Compete à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, não exigida esta para o especificado no Art. 22, Inciso III, legislar sobre todas as matérias de competência do Município, especialmente sobre:

I - sistema tributário, arrecadação e aplicação de rendas;

II - Plano Plurianual de Investimentos, Diretrizes Orçamentárias, Orçamento Anual, operações de crédito e dívida pública;

III - fixação e modificação do efeito da Guarda Municipal;

IV - políticas, planos e programas municipais, locais e setoriais de desenvolvimento;

V - criação, organização e supressão de Distrito;

161 A cidade possui uma área de 167,264 km<sup>2</sup> (cento e sessenta e sete mil, duzentos e sessenta e quatro quilômetros quadrados) e, conforme informa o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, a estimativa populacional para o ano de 2014 é de 862.044 (oitocentos e sessenta e dois mil e quarenta e quatro) habitantes. Dados obtidos em: <<http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?codmun=240810>>. Acesso em: 02 de mai. de 2015.

162 Nas sessões legislativas correspondentes aos anos de 2012 à 2016, onde se insere o período de perquirições dessa pesquisa, estava em atuação o mandato de 29 representantes do povo perante as funções de vereança no parlamento do Município de Natal.

163 Ver tópico 3.2.

164 NATAL. **Lei Orgânica do Município de Natal**, com alterações 2014. Natal, 2014. Disponível em: <<https://www.natal.rn.gov.br/ps/LegislacaoWeb.do?method=imprimir>>. Acesso em: 02 de mar. De 2015.

- VI - concessão de isenção e anistia fiscal e remissão de dívida e de crédito tributário;
- VII - organização da Procuradoria Geral do Município;
- VIII - criação, transformação e extinção de cargo, de emprego e de função pública, inclusive a fixação de seu efetivo e dos vencimentos e das vantagens;
- IX - criação, estruturação e atribuições das Secretarias Municipais e dos órgãos da administração direta e indireta do Município, correspondendo autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades economia mista;
- X - matéria financeira e orçamentária;
- XI - normas gerais sobre a exploração de serviço público e de utilidade pública;
- XII - Plano Diretor de uso do solo, compreendendo Zoneamento urbano, regulamentação de regulamento do solo, normas edificiais e de preservação do patrimônio cultural e de proteção ao meio ambiente;
- XIII - aprovação de ato de concessão ou permissão de serviço público, inclusive de transporte coletivo e de cemitério particular.

O artigo 22 do referido do acervo legal ressalta também as matérias de competência exclusiva da Câmara Municipal, merecendo destaque, dentre elas, as dispostas nos incisos I e III, quais sejam a elaboração do seu regimento interno e a disposição sobre sua organização e funcionamento<sup>165</sup>.

Nesse sentido, em consonância com a autonomia do Poder Legislativo para dispor acerca do seu funcionamento, cabe aos próprios parlamentares da edilidade normatizarem suas atividades e a organização administrativa da Câmara Municipal. Tal regulamentação pode ser dada mediante o seu Regimento Interno ou pela emissão de portarias administrativas.

Entorno da seara da audiência pública, o Regimento Interno da Câmara Municipal de Natal a elenca como prerrogativa das Comissões, órgãos “de natureza técnica especializada que têm por objetivo prestar melhores esclarecimentos aos Vereadores para a tomada de decisões<sup>166</sup>”. Nesse sentido, reza o Regimento<sup>167</sup>:

#### DA COMPETÊNCIA GERAL DAS COMISSÕES

Art. 60 - Às Comissões Permanentes, em razão da matéria de sua competência específica, e às demais Comissões, no que lhes for aplicável, cabe:

- I - discutir e votar as proposições, oferecendo parecer e, quando o caso exigir, relatório para a deliberação do Plenário.
- II - **realizar audiências públicas com autoridades, cidadãos e representantes das entidades da sociedade civil;** (grifos acrescidos)

Logo, os mencionados grupos de parlamentares são responsáveis pelo estudo mais

165 Nos termos da Lei Orgânica do Município de Natal: **Art. 22** – É de competência exclusiva da Câmara Municipal: I - elaborar o Regimento Interno; [...] III - dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação e extinção de cargos, empregos e funções de seus serviços, inclusive fixação do efetivo e da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na Lei de Diretrizes Orçamentaria;

166 Tal classificação é dada pelo site oficial da Câmara Municipal de Natal que pode ser verificado em: <<http://www.cmnat.rn.gov.br/comissoes>>. Acesso em: 02 de mar. de 2015.

167 NATAL. **Regimento Interno da Câmara Municipal de Natal**, com alterações até 2012. Natal, 2012. Disponível em: <<http://www.cmnat.rn.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 02 de mar. de 2015.

aprofundado acerca das matérias de competência do parlamento municipal, com a finalidade de perquirir soluções para os seus respectivos temas, podendo emitir pareceres ou relatórios para instruir matéria legislativa em trâmite e abrir o espaço para debates junto às autoridades, cidadãos e entidades da sociedade civil por meio das audiências públicas parlamentares capazes de discutir com a população os respectivos temas das Comissões.

No que tange às matérias discutidas por esses grupos, o Regimento Interno da Câmara de Natal afirma que as comissões permanentes possuem os seguintes eixos temáticos<sup>168</sup>:

#### DAS COMISSÕES PERMANENTES

Art.61- As Comissões Permanentes têm os seguintes campos temáticos:

I - Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final;

II - Comissão de Finanças, Orçamento e Fiscalização;

III - Comissão de Planejamento Urbano, Meio Ambiente, Transporte e Habitação;

IV - Comissão de Saúde, Educação, Assistência Social e Defesa do Consumidor;

V - Comissão de Defesa dos Direitos Humanos, Trabalho e das Minorias;

VI - Comissão de Turismo;

VII - Comissão de Legislação Participativa;

VIII - Comissão de Ética Parlamentar.

Sem embargo, na prática da atuação parlamentar existem, hodiernamente, 11 (onze) comissões permanentes, incluindo, para além do rol citado acima, a Comissão de Ciência e Tecnologia, a Comissão de Implementação de Leis de Autoria do Poder Legislativo e a Comissão de Educação, Cultura e Desporto, que é uma subdivisão da comissão mencionada no inciso IV<sup>169</sup>.

A legislação regimental menciona ainda, em seu artigo 222, §4<sup>o</sup><sup>170</sup>, a metodologia de divulgação das suas atividades e elenca, dentre a ordem de preferência de exibição dos seus órgãos de imprensa, as audiências públicas na alínea “e”, sendo o quinto evento na ordem de primazia, estando após as sessões ordinárias, as sessões extraordinárias, as sessões especiais e as reuniões das Comissões<sup>171</sup>.

Denota-se que as disposições diretas acerca das audiências públicas no Regimento

168 NATAL. **Regimento Interno da Câmara Municipal de Natal**, com alterações até 2012. Natal, 2012.

Disponível em: <<http://www.cmnat.rn.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 02 de mar. de 2015.

169 Disponível em: <<http://www.cmnat.rn.gov.br/comissoes>>. Acesso em: 02 de mar. de 2015.

170 NATAL. **Regimento Interno da Câmara Municipal de Natal**, com alterações até 2012. Natal, 2012.

Disponível em: <<http://www.cmnat.rn.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 02 de mar. de 2015.

171 Art. 222- Os serviços administrativos da Câmara Municipal serão executados por suas Diretorias e Gerências, bem como pela Procuradoria Jurídica, com funções específicas e obrigações definidas em Resolução. [...] § 4º - Os órgãos de imprensa da Câmara Municipal deverão divulgar as ações do Poder Legislativo e a atuação de todos os seus Vereadores de maneira igualitária, observando, nas transmissões e retransmissões, a seguinte ordem de preferência: a) Sessões ordinárias; b) Sessões extraordinárias; c) Sessões especiais; d) Reuniões das Comissões; **e) Audiências públicas** f) Sessões solenes g) Demais atividades da Câmara Municipal; h) Programação jornalística, educativa, cultural, esportiva, de saúde pública, etc., devidamente aprovada pela presidência da Mesa Diretora. (grifos acrescidos)

Interno do parlamento natalense cingem-se a mencionar a sua possibilidade de realização e a sua pretensa divulgação por meio dos órgãos de imprensa, não regulamentando, contudo, a sua efetiva procedimentalização ou a vinculação de participação dos parlamentares nas audiências agendadas.

Inobstante a ausência de normas positivadas no âmbito municipal natalense, a efetiva existência dessas audiências atrai a necessidade de investigação dos seus aspectos fáticos para que possa ser propulsionado o debate entorno da necessidade de aprimoramento do instituto.

Contribuindo no aprofundamento empírico dessas perquirições, o Projeto de Pesquisa *Cidadania, Democracia Participativa e Audiências Públicas no Âmbito Parlamentar do Município de Natal – Etapa I*<sup>172</sup>, investigou a práxis desses eventos, constatando que a sua administração tem sido de competência do Setor de Assistência às Comissões Técnicas, que procedimentaliza os agendamentos nos seguintes moldes<sup>173</sup>:

Não obstante haver a ausência de portarias que disciplinem a procedimentalização das audiências públicas, a função de agendamento das audiências públicas, com observância dos limites de convocação de audiências públicas **por Vereador ou Comissão Parlamentar** durante o ano legislativo é exercida, com um caráter ainda pendente de maior formalidade, mas com eficiência, pelo Setor de Assistência às Comissões Técnicas, reservando-se, em regra, a última semana de cada mês para as audiências regulares de cada Comissão Parlamentar, **ficando os dias das demais semanas disponíveis, geralmente no turno matutino, entre terças-feiras e quintas-feiras, para as audiências convocadas por Vereadores, podendo, contudo, ser aprazadas em dias e horários diversos, caso haja disponibilidade, ou se o Plenário da Casa assim o deliberar.** (grifos acrescidos)

Afere-se, assim, que, apesar de não restar expresso em qualquer disposição regimental ou administrativa, os vereadores podem também propor a realização das audiências ainda que desvinculadas da matéria da Comissão na qual sejam membros, sendo essa uma particularidade do parlamento municipal natalense em relação à já mencionada normatização no âmbito federal.

Enviesando uma análise estatística acerca da frequência desses eventos, observa-se que nos anos de 2013 e 2014 foram realizadas 139 (cento e trinta e nove) audiências públicas, sendo 87 (oitenta e sete) delas no ano de 2013 e 52 (cinquenta e duas) no ano de 2014<sup>174</sup>.

172 O projeto de Pesquisa *Cidadania, Democracia Participativa e Audiências Públicas no Âmbito Parlamentar do Município de Natal* é institucionalizado pela Comissão Permanente de Pesquisa da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte, concluindo a sua primeira etapa em 20 de fevereiro de 2015 e divulgando seus resultados a partir da publicação do Relatório Final da Etapa I da pesquisa disponível na Pró Reitoria de Ensino e Pesquisa da UERN.

173 UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. Pró reitoria de pesquisa e graduação. **Cidadania, democracia participativa e audiências públicas no âmbito parlamentar do município de Natal/RN: Etapa I - Relatório Final.** Mossoró, 2015. p. 8

174 No ano de 2014, alguns fatores externos podem ter afetado diretamente a quantidade de audiências públicas

Igualmente, torna-se pertinente a análise dos temas debatidos nesses encontros entre o parlamento e a população, conforme será conferido adiante.

#### 4.1 ASPECTOS PRÁTICOS: A DISCUSSÃO DE TEMAS DE RELEVANTE INTERESSE PÚBLICO E A INSTRUÇÃO DE PROPOSTAS LEGISLATIVAS.

Ao tratar acerca do instituto da audiência pública, a seara parlamentar federal é específica ao prever que sua convocação poderá se dar com o objetivo de se instruir matéria legislativa em trâmite ou de se discutir temas de relevante interesse público<sup>175</sup>. Entrementes, a incipiente regulamentação no âmbito do parlamento municipal de Natal não faz menção à motivação de agendamento desses eventos, deixando expresso, apenas, que elas poderão ser convocadas em razão da matéria da competência específica de cada Comissão<sup>176</sup>.

Contudo, como fora mencionado anteriormente, na práxis, aos vereadores de Natal têm sido assegurada, também, a propositura dessas audiências sem que os parlamentares estejam, necessariamente, vinculados a alguma Comissão<sup>177</sup>, o que tem ocasionado um maior leque de abertura na escolha das matérias a serem debatidas nesses encontros.

Nesse sentido, visando investigar quais as principais temáticas que têm levado os parlamentares a convidarem a população e os órgãos e entidades públicas ou privadas a participarem de audiências públicas, é necessária uma análise de cunho quantitativo e material a fim de se aferir os principais temas das 139 (cento e trinta e nove) audiências públicas realizadas nos anos de 2013 e 2014.

A metodologia de divisão de áreas temáticas seguirá duas vertentes. A primeira analisará as audiências conforme a matéria de cada uma das onze comissões permanentes existentes atualmente na atuação parlamentar natalense. A segunda tentará dividi-las conforme o suposto objeto de se instruir propostas legislativas ou de se debater temas de interesse público, no esteio dos objetivos já expressos no cerne do Congresso Nacional.

Primeiramente, analisando as oitenta e sete audiências realizadas no ano 2013 em

---

agendadas, sendo importante frisar que durante esse íterim ocorreu a Copa do Mundo FIFA-2014, onde o Município de Natal foi cidade-sede, bem como, aconteceu as eleições estaduais e federais.

175 Ver tópico 3.1.

176 O artigo 60, inciso II, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Natal prevê que “às Comissões Permanentes, em razão da matéria de sua competência específica, e às demais Comissões, no que lhes for aplicável, cabe realizar audiências públicas com autoridades, cidadãos e representantes das entidades da sociedade civil.”

177 UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. Pró reitoria de pesquisa e graduação. **Cidadania, democracia participativa e audiências públicas no âmbito parlamentar do município de Natal/RN: Etapa I - Relatório Final**. Mossoró, 2015. p. 8

consonância com a matéria de cada comissão permanente, observa-se que 4,6% (quatro vírgula seis por cento) tiveram sua temática correlata à *legislação, justiça e redação final*. No mesmo percentual, 4,6% (quatro vírgula seis por cento) também foram relacionadas a *finanças, orçamento e fiscalização*.

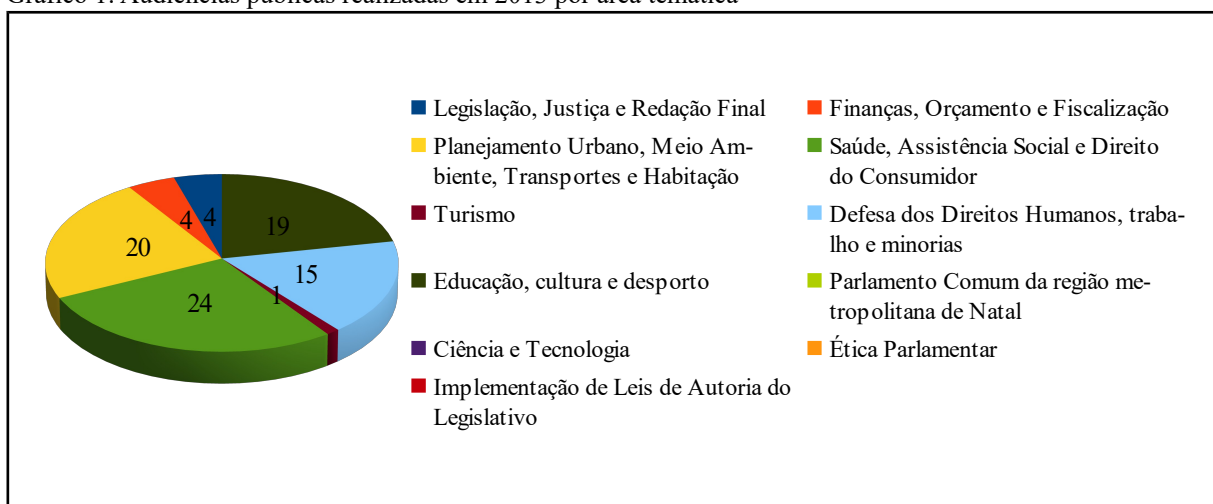
As temáticas de maior proposição durante o ano, entretanto, foram as relativas à *saúde, assistência social e direito do consumidor* que corresponderam a 27,6% (vinte e sete vírgula seis por cento) dos encontros e os temas afeitos ao *planejamento urbano, meio ambiente, transporte e habitação* que corresponderam a 23% (vinte e três por cento).

A seara da *educação, cultura e desporto* também teve uma relevante recorrência correspondendo a 21,8% (vinte e um vírgula oito por cento) das audiências realizadas no ano. No mesmo sentido, a área de *defesa dos direitos humanos, trabalho e minorias* também se destacou com o percentual de 17,25% (dezessete vírgula vinte e cinco por cento).

No que concerne à matéria do *turismo*, apenas uma audiência foi realizada, correspondendo a 1,15% (um vírgula quinze por cento) do total dos encontros. De forma escassa, também ficaram as searas da *ética parlamentar*; da *ciência e tecnologia*; do *parlamento comum à região metropolitana* e da *Implementação de Leis de Autoria do Legislativo* onde não houve qualquer audiência a respeito.

Para uma melhor visualização dos dados acima elencados, observa-se a sua disposição no seguinte gráfico:

Gráfico 1: Audiências públicas realizadas em 2013 por área temática<sup>178</sup>



Fonte: Relatório final da Etapa I do Projeto *Cidadania, democracia participativa e audiências públicas no âmbito parlamentar do município de Natal/RN*, vinculado ao Grupo de Pesquisa *Democracia, Participação Popular e Políticas Públicas* da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte. Elaboração própria.

178 UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. Pró reitoria de pesquisa e graduação. **Cidadania, democracia participativa e audiências públicas no âmbito parlamentar do município de Natal/RN: Etapa I - Relatório Final**. Mossoró, 2015. p. 15-28.

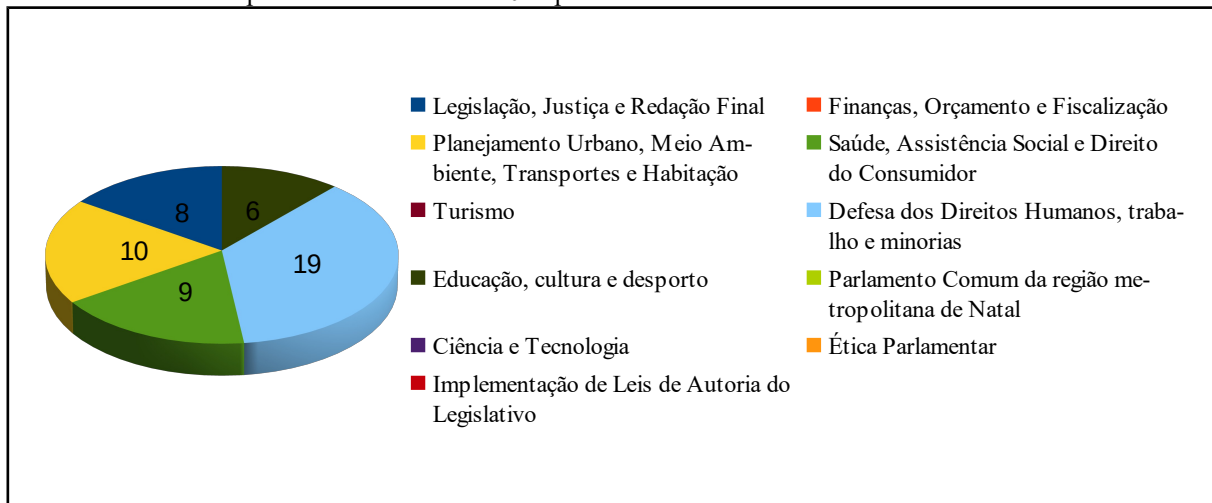
Já no ano de 2014, das 52 (cinquenta e duas) audiências públicas realizadas, observa-se que o tema mais recorrente passou a ser o da *defesa dos direitos humanos, do trabalho e das minorias* que agora equivale à 36,54% (trinta e seis vírgula cinquenta e quatro por cento) do total, seguido pela área de *planejamento urbano, meio ambiente, transporte e habitação* que alcançou o percentual de 19,23% (dezenove vírgula vinte e três por cento).

A seara da *saúde, assistência social e direito do consumidor* teve uma considerável queda para 17,31% (dezessete vírgula trinta e um por cento), bem como a da *educação, cultura e desporto* que reduziu sua incidência para 11,54% (onze vírgula cinquenta e quatro por cento). Em sentido divergente, a área de *legislação, justiça e redação final* subiu para 15,38% (quinze vírgula trinta e oito por cento).

Quanto às temáticas de *finanças, orçamento e fiscalização; turismo; regulamento comum da região metropolitana; ciência e tecnologia; implementação de leis de autoria do legislativo e ética parlamentar*, nenhuma audiência, nessa perspectiva, foi realizada.

No mesmo sentido do gráfico anterior, visualiza-se os eixos recorrentes no ano de 2014 conforme a seguinte disposição:

Gráfico 2: Audiências públicas realizadas em 2014 por área temática<sup>179</sup>



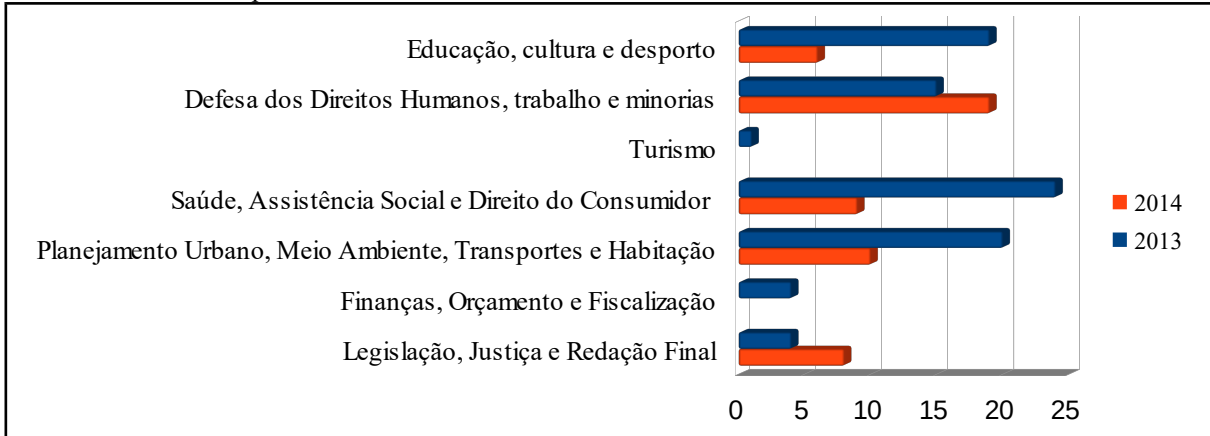
Fonte: Relatório final da Etapa I do Projeto *Cidadania, democracia participativa e audiências públicas no âmbito parlamentar do município de Natal/RN*, vinculado ao Grupo de Pesquisa *Democracia, Participação Popular e Políticas Públicas* da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte. Elaboração própria.

Outrossim, enviando uma análise comparativa entre as temáticas recorrentes nos anos de 2013 e 2014, é traçado o seguinte paralelo a fim de facilitar a visualização das

<sup>179</sup> UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. Pró reitoria de pesquisa e graduação. **Cidadania, democracia participativa e audiências públicas no âmbito parlamentar do município de Natal/RN: Etapa I - Relatório Final**. Mossoró, 2015. p. 15-28.

diferenças entre os dois períodos de análise deste trabalho:

Gráfico 3: Análise comparativa entre os eixos temáticos nos anos de 2013 e 2014<sup>180</sup>



Fonte: Relatório final da Etapa I do Projeto *Cidadania, democracia participativa e audiências públicas no âmbito parlamentar do município de Natal/RN*, vinculado ao Grupo de Pesquisa *Democracia, Participação Popular e Políticas Públicas* da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte. Elaboração própria..

Após a supramencionada classificação por eixo temático e do necessário cálculo relativo à sua recorrência, torna-se pertinente a análise das audiências públicas em consonância ao cerne do seu objeto de debate estar direcionado à instrução de matéria legislativa ou voltado a temas de relevante interesse público, visando constatar a natureza principal desses eventos.

Nesse sentido, recorta-se da universalidade de temas propostos no ano de 2013 os que se intitularam sob o foco de leis municipais, quais sejam os dispostos na seguinte tabela:

Tabela 1 – Recorte das audiências públicas realizadas em 2013 com objeto voltado à instrução de matéria legislativa.<sup>181</sup>

Nº	TEMA	PROPOSITOR(A)
1	Discussão do Projeto de Lei 012/13 que “Dispõe sobre a regulamentação da atividade de bombeiros civis e salva-vidas e fixa as exigências mínimas de segurança, para estabelecimentos ou eventos de grande concentração pública, no Município de Natal e dá outras providências.”	Ver. Marcos Antônio
2	Regulamentação do Estatuto da Guarda Municipal	Ver. Sandro Pimentel
3	Projeto do Passe Livre Nº 098/13 – Gratuidade para estudantes desempregados.	Ver <sup>a</sup> . Amanda Gurgel
4	O Plano de Carreira, concurso público e contratação temporária dos profissionais da saúde de Natal.	Ver. Sandro Pimentel
5	O Plano Municipal de Educação – 2005 a 2014.	Ver <sup>a</sup> . Eleika Bezerra

<sup>180</sup> UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. Pró reitoria de pesquisa e graduação. **Cidadania, democracia participativa e audiências públicas no âmbito parlamentar do município de Natal/RN: Etapa I - Relatório Final**. Mossoró, 2015. p. 15-28.

<sup>181</sup> UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. Pró reitoria de pesquisa e graduação. **Cidadania, democracia participativa e audiências públicas no âmbito parlamentar do município de Natal/RN: Etapa I - Relatório Final**. Mossoró, 2015. p. 15-28.



6	Frente Parlamentar em Defesa do Livro e da Leitura, para discutir o Plano Plurianual 2014- 2017 para uma “Natal, Cidade de Leitores”.	Ver <sup>a</sup> . Eleika Bezerra
7	Comissão de Educação, Cultura e Desporto: Discutir o Plano Plurianual 2014-2017 – Ações Voltadas para o Esporte no Município de Natal.	Ver <sup>a</sup> . Eleika Bezerra
8	A Lei 157/08- PROEDUC.	Ver. Júlio Protássio

Fonte: Relatório final da Etapa I do Projeto *Cidadania, democracia participativa e audiências públicas no âmbito parlamentar do município de Natal/RN*, vinculado ao Grupo de Pesquisa *Democracia, Participação Popular e Políticas Públicas* da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte. Elaboração própria.

No que concerne ao ano de 2014, recorta-se as seguintes temáticas voltadas à discussão e instrução de matéria legislativa:

Tabela 2 – Recorte das audiências públicas realizadas em 2014 com objeto voltado à instrução de matéria legislativa.<sup>182</sup>

Nº	TEMA	PROPOSITOR(A)
1	O Projeto de Unificação das Carreiras do Magistério Público de Natal.	Ver <sup>a</sup> . Amanda Gurgel
2	Implementação da Unificação da bilhetagem eletrônica em Natal.	Ver. Sandro Pimentel
3	Novo Código Sanitário do Município do Natal.	Ver. Franklin Capistrano
4	A data base do funcionário público municipal.	Ver. Sandro Pimentel

Fonte: Relatório final da Etapa I do Projeto *Cidadania, democracia participativa e audiências públicas no âmbito parlamentar do município de Natal/RN*, vinculado ao Grupo de Pesquisa *Democracia, Participação Popular e Políticas Públicas* da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte. Elaboração própria.

A partir de uma análise percentual dos dados obtidos nas tabelas acima observa-se que, em 2013, 9,19% (nove vírgula dezenove por cento) das audiências públicas trataram de matéria pertinente à legislação municipal e projetos de lei em trâmite no parlamento da edilidade natalense, ao passo que, em 2014, esse percentual passou a ser de 7,59% (sete vírgula cinquenta e nove por cento).

Os demais assuntos abordados nas audiências públicas podem ser classificados a partir do seu enfoque de discussão de matéria de interesse público<sup>183</sup>. Contudo, observa-se que apesar da pertinência para com os cidadãos em um contexto geral, nem sempre se coaduna com matérias de competência municipal<sup>184</sup> estabelecidas constitucionalmente, o que denota

182 UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. Pró reitoria de pesquisa e graduação.

**Cidadania, democracia participativa e audiências públicas no âmbito parlamentar do município de Natal/RN: Etapa I - Relatório Final.** Mossoró, 2015. p. 15-28.

183 Importa o esclarecimento de que os temas relativos à instrução de matéria legislativa também são, obviamente, de relevante interesse público. Contudo, partem para uma vertente mais específica desse interesse ao se direcionarem à atividade legislativa propriamente dita o que os diferencia dos demais eixos temáticos.

184 Nesse sentido, o artigo 30 da Constituição de 1988 prevê: “Art. 30 Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local; II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei; IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual; V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de

um caráter mais abrangente da convocação dessas audiências, mas que também remete à problemática da não concretude dos efeitos práticos dos debates.

Ilustrando a situação narrada, observa-se que algumas audiências objetivaram debater projetos de lei em trâmite no Congresso Nacional, políticas públicas de cunho federal ou estadual, movimentos paredistas de servidores públicos e funcionários de empresas públicas de âmbito federal e até matérias relativas a conflitos internacionais, temas que fogem ao âmbito de atuação dos vereadores.

Nessa seara, no ano de 2013 afere-se o seguinte recorte de temáticas com matéria de competência diversa do legislativo municipal:

Tabela 3 – Recorte de audiências públicas realizadas em 2013 com matéria de competência diversa da do Município.<sup>185</sup>

Nº	TEMA	PROPOSITOR(A)
1	PEC 37	Ver. Franklin Capistrano
2	“Contra o Projeto de Lei – PL 4330/04 (Terceirização)” Frente Parlamentar do Trabalho.	Ver. Hugo Manso
3	A Atual Situação dos Investimentos da PETROBRÁS no Rio Grande do Norte.	Ver. George Câmara
4	A situação da Polícia Civil e do ITEP no Rio Grande do Norte.	Ver. George Câmara
5	A Greve dos Petroleiros e a Campanha Salarial dos Jornalistas	Ver. George Câmara
6	XX Prêmio Estadual de Direitos Humanos e XVII de Jornalismo Público.	Ver. Rafael Motta.

Fonte: Relatório final da Etapa I do Projeto *Cidadania, democracia participativa e audiências públicas no âmbito parlamentar do município de Natal/RN*, vinculado ao Grupo de Pesquisa *Democracia, Participação Popular e Políticas Públicas* da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte. Elaboração própria.

No mesmo sentido, observa-se que no ano de 2014 algumas audiências continuaram com a temática destoante da competência da edilidade, que, ao menos diretamente, não atua e nem legisla sobre os assuntos discutidos, que também variaram dentre conflitos internacionais, projetos sociais de igrejas, homenagens a movimentos sociais e movimentos paredistas de servidores públicos federais<sup>186</sup>.

---

concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial; VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população; VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.”

185 UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. Pró reitoria de pesquisa e graduação. **Cidadania, democracia participativa e audiências públicas no âmbito parlamentar do município de Natal/RN**: Etapa I - Relatório Final. Mossoró, 2015. p. 15-28.

186 Importante frisar que a abertura desse espaço para que a população possa debater os referidos temas na Câmara Municipal, ainda que fuja à competência do parlamento município, guarda importante papel no contexto de abertura dos espaços de poder para o Povo e na envergadura de sensibilização das autoridades

Tabela 4 – Recorte de audiências públicas realizadas em 2014 com matéria de competência diversa da do Município<sup>187</sup>.

Nº	TEMA	PROPOSITOR(A)
1	Pelo fim do genocídio do Povo Palestino.	Ver <sup>a</sup> . Amanda Gurgel
2	Campanha da Fraternidade 2014: O Tráfico Humano.	Ver. Franklin Capistrano
3	Os 30 Anos do Movimento dos Trabalhadores Sem Terra.	Ver. George Câmara
4	A greve dos servidores técnico-administrativos da UFRN e das Universidades Federais Brasileiras.	Ver. Sandro Pimentel

Fonte: Relatório final da Etapa I do Projeto *Cidadania, democracia participativa e audiências públicas no âmbito parlamentar do município de Natal/RN*, vinculado ao Grupo de Pesquisa *Democracia, Participação Popular e Políticas Públicas* da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte. Elaboração própria.

Constata-se que não obstante o Regimento Interno da Câmara Municipal definir que as audiências públicas são prerrogativas das comissões técnicas<sup>188</sup> para que estas possam ouvir diretamente o povo e os representantes de órgãos públicos e de entidades da sociedade civil, a realidade da prática diária parlamentar demonstra que esses eventos têm sido, em regra, propostos diretamente pelos próprios vereadores.

Igualmente, os dados demonstram que as matérias centrais dos encontros podem até se encaixar nas temáticas das comissões permanentes existentes, mas não necessariamente servirão para o aprimoramento técnico desses eixos ou para a instrução de matéria legislativa em trâmite.

Noutro limiar, denota-se que se costuma transcender o âmbito de debate para assuntos de interesse geral que podem até servir de consulta à opinião popular ou a entidades especializadas em determinada matéria, mas que, não implica diretamente em efeitos práticos, posto que, por vezes se desvirtuam, inclusive, das matérias de interesse local e de competência da edilidade.

Não obstante a versatilidade das temáticas debatidas e a louvável aproximação da sociedade com os seus representantes no diálogo acerca de matérias diversas, a dissonância existente entre o posto na regimentação parlamentar e o aplicado cotidianamente na prática das audiências públicas gera uma situação de insegurança perante a inconstância da efetividade desse instituto que tem se voltado muito mais à satisfação dos seus propositores

---

políticas quanto à realidade vivenciada pelas categorias relacionadas aos eixos, adquirindo relevância informativa, capaz de divulgar determinadas causas sociais.

187 UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. Pró reitoria de pesquisa e graduação. **Cidadania, democracia participativa e audiências públicas no âmbito parlamentar do município de Natal/RN: Etapa I - Relatório Final**. Mossoró, 2015. p. 15-28.

188 Art. 60, inciso II, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Natal (NATAL. **Regimento Interno da Câmara Municipal de Natal**, com alterações até 2012. Natal, 2012. Disponível em: <<http://www.cmnat.rn.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 02 de mar. De 2015).

do que à efetiva instrumentalização da democracia participativa, restando o receio de que com a mudança de legislatura, mude-se também a frequência e a própria existência do instituto.

Isso decorre, dentre outros fatores, da ausência de mecanismos que possibilitem a convocação por parte de solicitação de entidades da sociedade civil ou grupos sociais; da não obrigatoriedade do registro em atas do debatido em audiência para acompanhamento posterior; da não vinculação da presença de parlamentares diversos dos propositores nos encontros; da reprodução dos eventos apenas em canal fechado de televisão<sup>189</sup>; da escassa divulgação que ainda se restringe aos convites específicos feitos pelos vereadores e da sua discricionária metodologia de chamamento da população<sup>190</sup>; da restrita capacidade do plenário onde ocorrem as audiências<sup>191</sup>, não sendo prevista a possibilidade de realização em outros espaços; e da falta de instrumentos que vinculem a apreciação de matéria legislativa ao prévio debate popular a respeito.

É nesse contexto de vicissitudes que agora irá ser perquirida a necessidade e a viabilidade se constituir aspectos deliberativos nas audiências públicas na esfera legiferante e as suas possíveis repercussões no âmbito parlamentar da edilidade.

#### 4.2 O CARÁTER DELIBERATIVO DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS PARLAMENTARES

Como vem sendo defendido ao longo deste trabalho, a instrumentalização da democracia participativa induz o rompimento com o paradigma da representatividade enquanto única perspectiva do exercício democrático, mostrando-se mais condizente com os ditames da soberania popular, defendida constitucionalmente<sup>192</sup>.

Nesse âmbito, a democracia direta, conforme sustenta Ferrari, deve ser “estribada no interesse dos indivíduos e em sua autodeterminação política, possibilitando transformar a apatia em relação aos problemas da sociedade/Estado na conscientização da responsabilidade em uma sociedade ativa<sup>193</sup>”.

É a partir dessa toada que a perquirição da audiência pública na esfera parlamentar da

189 A divulgação das audiências públicas no âmbito parlamentar do Município de Natal se dá pela TV Câmara, canal fechado restrita a pacotes de assinatura.

190 Alguns vereadores têm utilizado de forma bastante produtiva as redes sociais como forma de divulgação das audiências públicas por eles propostas. Contudo, não há qualquer dispositivo que vincule a ampla divulgação e convocação para esses eventos, sendo uma opção pessoal de quem a propõe.

191 A capacidade do plenário da Câmara Municipal do Município de Natal nos anos de realização desta pesquisa possui menos de 100 assentos. Esgotando este número, não é possível a entrada de outros participantes.

192 Ver capítulo 2.

193 FERRARI, Regina Maria Nery. Participação Democrática: Audiências Públicas. In: GRAU, E. R.; CUNHA, S. S. (Org.) **Estudos de Direito Constitucional**. São Paulo: Malheiros. 2003. p. 323-351.

edilidade natalense enquanto mecanismo propulsor da emancipação cidadã e da inserção popular nos espaços de controle do Poder Executivo e na produção legislativa do Parlamento deve perpassar por seus aspectos instrumentais e por suas vertentes materiais, balizadas nas possíveis implicações jurídicas, burocráticas e sociológicas que essa abertura implica.

Das análises normativas e estatísticas realizadas nos tópicos anteriores, constatou-se que esses encontros têm servido mais ao suporte dos vereadores, com nítido viés de prerrogativa da vereança, do que como direito dos munícipes, ao passo que não está estabelecido um direcionamento pragmático dos temas debatidos em audiência, não havendo, sequer, o devido registro dos encaminhamentos mediante atas para o seu posterior acompanhamento. Sem embargo, pondera-se que também não se torna salutar a institucionalização mediante uma estrutura estanque e burocratizada ao passo que “a intervenção cidadã se torna uma falácia frente a processos extremamente regrados e/ou dominados por hierarquias rígidas<sup>194</sup>.”

Entretanto, a falta de disposições basilares faz com que a experiência singular de cada evento dependa da metodologia de condução de seu propositor e dos aspectos práticos que este encaminhará após o término da audiência, ficando o cidadão, novamente, a mercê das ações e do interesse do seu representante, não constituindo, assim, em uma manifestação de cunho, efetivamente, ativo por parte do povo.

Gordillo, nessa óptica, frisa que as audiências públicas não podem ser confundidas com meras sessões abertas de assistência passiva, sem atuação do público, mas sim, enquanto espaço onde o povo é parte interessada e ativa, titular de direitos de natureza procedimental<sup>195</sup>.

Denota-se que as audiências públicas quando, de fato, restarem em conformidade com os ideais de participação e comunicação, serão capazes de adquirir natureza de meio de legitimação do processo legislativo, intrinsecamente associadas à soberania popular e à *autolegislação democrática*<sup>196</sup>, devendo ser propiciada a composição de interesses em prol do bem comum, vergastando-se a manipulação do debate por determinados grupos políticos, midiáticos e econômicos.

Logo, na contramão das adversidades de um exercício de poder verticalizado e fechado, o pluralismo nesses eventos pode representar a oxigenação e o amadurecimento

---

194 Grau apud NASSUNO, Marianne. **Burocracia e participação**: a experiência do orçamento participativo em Porto Alegre. 2006. 253 f. Tese (Doutorado em Sociologia)-Universidade de Brasília, Brasília, 2006. p. 23.

195 Gordillo *apud* FERRARI, Regina Maria Nery. Participação Democrática: Audiências Públicas. In: GRAU, E. R.; CUNHA, S. S. (Org.) **Estudos de Direito Constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 323-351.

196 HABERMAS, Jürgen. **A inclusão do outro**: Estudos de teoria política. São Paulo: Edições Loyola, 2002. P. 157

institucional, a partir da equação de interesses contrapostos em prol de se efetivar um espaço, verdadeiramente, dialógico, propício à dinâmica comunicativa.

Deve-se, por meio dessas audiências, ser também incentivada a convivência e a aceitação da complexidade das relações intersubjetivas, ao passo que caminhar no sentido de sua abnegação e tentativa de padronização social pode macular a essência única de cada ser e minimizar as peculiaridades dos grupos minoritários. É justamente sob esse prisma, que a vulnerabilidade das minorias que não conseguem eleger representantes mediante o atual modelo eleitoral, poderia justificar a abertura dos espaços de poder para que suas vivências e anseios pudessem ser devidamente ouvidos e se tornarem passíveis de consideração pelas majorias e pelas autoridades administrativas e legislativas.

O referencial deliberativo passa, assim, a considerar que a legitimidade deve ser construída progressivamente através da opinião popular desembocada nas decisões eletivas institucionalizadas, reafirmadas pelo poder criado através da via comunicativa.<sup>197</sup>

A potencialidade deliberativa, contudo, encontra balizas quando em confronto com a autonomia conferida aos parlamentares, sendo necessário o debate entorno da possibilidade, ou não, dos encaminhamentos vincularem os vereadores sem que haja uma minoração ou *usurpação*<sup>198</sup> dos poderes previstos na Carta Magna. Tal crítica é lançada calcada na defesa da natureza do mandato ser representativa, de teor fiduciário, em abnegação as teorias do mandato de cunho imperativo no que tange à vinculação do posicionamento do representante ao dos seus representados<sup>199</sup>.

Ferrari, nesse sentido, pondera que a participação é “um direito que só pode trazer como consequência a cogência do seu resultado<sup>200</sup>”. Em face disso, inobstante deva haver respeito à competência conferida constitucionalmente aos representantes populares, há de se garantir também a existência de encaminhamentos deliberados coletivamente nas audiências públicas, bem como o seu acompanhamento, podendo haver normatização que discipline as espécies de proposições que podem ser devidamente asseguradas pelos parlamentares que se comprometerem em cumprir com o deliberado em audiência nos limites de seus poderes.

197 HABERMAS, Jürgen. **A inclusão do outro**: Estudos de teoria política. São Paulo: Edições Loyola, 2002.

198 O termo *usurpação* é bastante utilizado pelos críticos da abertura política ao exercício democrático direto no que tange ao usufruto de poderes que constitucionalmente foram conferidos aos representantes legitimados mediante sufrágio. Contudo, o termo merece ressalvas conforme o contexto em que é utilizado ao passo que, por vezes, pode se tornar um contra senso afirmar que o titular soberano do poder, que é o povo, poderia usurpar algo que já pertence, naturalmente, a ele.

199 AIETA, Vânia Siciliano. **Mandato Eletivo**: estudos em homenagem ao prof. Siqueira Castro. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

200 FERRARI, Regina Maria Nery. Participação Democrática: Audiências Públicas. In: GRAU, E. R.; CUNHA, S. S. (Org.) **Estudos de Direito Constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 323-351.

A participação dos cidadãos nas audiências públicas não deve se restringir, a tão somente, identificar e analisar os problemas sociais. Ela deve ser capaz de clamá-los e problematizá-los e de reivindicar direitos a ponto do povo ser assumido enquanto parte do complexo parlamentar que deveria agir como “estrutura comunicacional enraizada no mundo da vida através da sociedade civil<sup>201</sup>”.

Essa filosofia bebe da teoria do agir comunicativo habermasiano<sup>202</sup> que toma por construtivos o cotejo crítico e o exercício da racionalidade dialógica, que, quando conexos à ética discursiva, caminham em direção ao consenso racional.

Não se pode, contudo, vendar-se os olhos para a formação hegemônica do contexto social no qual se tenta aplicar esses debates, na ilusão de que exista paridade de armas entre classes de interesses contrapostos<sup>203</sup>. Tal situação, de fato, inviabiliza, a princípio, uma participação equânime<sup>204</sup> atraindo a necessidade sistêmica da consolidação do exercício democrático andar de mãos dadas à efetivação de direitos sociais. Bonavides, nessa conjuntura, admite<sup>205</sup>:

Sem democracia, todas as formas de *statu quo* que alojam, conservam e perpetuam situações de privilégio, desigualdade e discriminação tendem a imutabilidade, eternizando as mais graves injustiças sociais ou fazendo do homem, para sempre, um ente rebaixado à ignomínia da menoridade política, da ausência e do silêncio, sem voz para o protesto e sem arma para o combate; objeto e não sujeito da vontade que governa; súdito e não cidadão.

Assim, para que a audiência pública adquira capacidade deliberativa e se consolide como instrumento efetivo de concretização da democracia direta, uma pluralidade de fatores sociais, econômicos, políticos e educacionais precisam ser propulsionados a fim de se aferir novos horizontes para a prática parlamentar no município de Natal, mediante novas perspectivas estruturais e materiais do instituto como será trabalhado no tópico seguinte.

---

201 HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia**: entre facticidade e validade. v. 2. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. p. 91.

202 HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia**: entre facticidade e validade. v. 2. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

203 ABREU, Haroldo. **Para Além dos Direitos**: Cidadania e Hegemonia no Mundo Moderno. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2008.

204 Em sua tese de doutorado acerca da análise do orçamento participativo a partir de paradigmas burocráticos e do princípio participativo, Nassuno chega a constatação de que “os representantes do governo têm um papel mais ativo na coordenação porque têm acesso privilegiado às informações relevantes. Além disso, embora o pessoal do OPPA não tenha características tipicamente burocráticas, existe o perigo de o governo monopolizar os debates do OPPA e mesmo manipular a mobilização da população por ter como seus representantes um grupo como os CROP que tem maior nível educacional e renda em relação aos demais participantes e é nomeado politicamente”(NASSUNO, Marianne. **Burocracia e participação**: a experiência do orçamento participativo em Porto Alegre. 2006. 253 f. Tese (Doutorado em Sociologia)-Universidade de Brasília, Brasília, 2006. p. 213).

205 BONAVIDES, Paulo. **Teoria do Estado**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 20.

### 4.3 HORIZONTES E PERSPECTIVAS

A partir das aferições concebidas nos tópicos anteriores, constatou-se a notória fragilidade das audiências públicas no âmbito parlamentar do município de Natal diante da sua incipiente regulamentação, divulgação e da volatilidade e dependência do ativismo dos representantes quanto à proposição e encaminhamentos. Nesse âmbito, concebe-se que o instituto clama por maior atenção no sentido de se desenvolver mecanismos que assegurem a sua efetividade, bem como pelo incentivo a uma cultura de participação e compreensão acerca do papel que cada cidadão pode representar nesses eventos em um contexto de concretização democrática.

Identificando os principais vícios existentes no âmbito do Parlamento do Município de Natal, é possível estabelecer uma crítica a impossibilidade de convocação de audiências por parte de entidades da sociedade civil, o que é previsto, noutro pórtico, no regimento interno da Câmara dos Deputados<sup>206</sup> e do Senado Federal<sup>207</sup>, possibilitando o Senado ao cidadão, inclusive, a propositura própria de temas para esses eventos a partir do portal *e-cidadania*, onde as sugestões passam pela aprovação de outros cidadãos e pelo crivo das Comissões Técnicas do Senado<sup>208</sup>. Também de forma diversa das Casas do Congresso Nacional<sup>209</sup>, não há

---

206 Artigo 255 do Regimento Interno da Câmara Federal: “Cada Comissão poderá realizar reunião de audiência pública 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” (BRASIL. Câmara dos Deputados. **Resolução nº 17, de 1989**: regimento interno da Câmara com alterações posteriores, até 2014. Brasília, 2014. Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/internet/legislacao/regimento\\_interno/Ripdf/RegInterno.pdf](http://www.camara.gov.br/internet/legislacao/regimento_interno/Ripdf/RegInterno.pdf)>. Acesso em: 20 jan. 2015).

207 Artigo 93, § 1º do Regimento Interno do Senado Federal: “A audiência Pública poderá ser realizada por solicitação de entidade da sociedade civil” (BRASIL. Senado Federal. **Resolução nº 93, de 1970**: regimento interno do Senado Federal – Texto editado em conformidade com a Resolução nº 18, de 1989, consolidado com as alterações decorrentes de emendas à Constituição, leis e resoluções posteriores, até 2006. Brasília, 2014. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/legislacao/regs/regsfoli.pdf>>. Acesso em: 20 jan. 2015).

208 Os organizadores do portal declaram que o objetivo das proposituras abertas a população é “oferecer ao cidadão a possibilidade de sugerir aos senadores a realização de Audiência Pública, no âmbito das Comissões Parlamentares, para debater tema de interesse público relevante. O objetivo desse tipo de reunião é possibilitar aos senadores o aprofundamento do assunto em discussão por meio da apresentação de especialistas da área”. Igualmente, coloca deverá ser acerca de tema que tenha relevância e interesse público, não sendo necessário que esteja vinculado a projetos legislativos em tramitação. No site, consta a metodologia e o regimento que os interessados deverão seguir. BRASIL. **Portal e-cidadania**. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/ecidadania/sobre>>. Acesso em: 03 de mai. de 2015.

209 Artigo 258 do Regimento Interno da Câmara Federal: “Da reunião de audiência pública **lavar-se-á ata**, arquivando-se, no âmbito da Comissão, os pronunciamentos escritos e documentos que os acompanharem” (BRASIL. Câmara dos Deputados. **Resolução nº 17, de 1989**: regimento interno da Câmara com alterações posteriores, até 2014. Brasília, 2014. Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/internet/legislacao/regimento\\_interno/Ripdf/RegInterno.pdf](http://www.camara.gov.br/internet/legislacao/regimento_interno/Ripdf/RegInterno.pdf)>. Acesso em: 20 jan. 2015) e, nos mesmos termos, no artigo 95 do Regimento Interno do Senado Federal: “Da reunião da



disposições que assegurem o registro das falas e dos encaminhamentos feitos nesses eventos através de atas, não havendo como acompanhar *a posteriori* os efeitos futuros das discussões.

A não existência de dispositivos legais e de mecanismos que possam viabilizar desdobramentos práticos aos debates e ponderações feitas nas audiências públicas, pode fazer com que esses encontros se reduzam a espaços de discussão de temáticas de interesse coletivo que não necessariamente ganham contribuições fáticas, desvirtuando uma possível natureza deliberativa. Destarte, a criação de expectativas na sociedade civil participante das audiências e a veiculação destas como uma forma de abertura para o diálogo, quando, na realidade, será dissimulado, vazio e não propositivo, descaracteriza ainda mais o que deveria ser um instrumento propiciador da horizontalização dos espaços de poder, maquiando uma perversa face de instrumento panfletário de mandatos que, na mera aparência democrática, busca apoio popular. Apoio este que só é interessante aos detentores da legitimidade representativa quando se consubstancia em financiamento ou em sufrágio que os eleja.

Desse modo, a solução da problemática posta em apreciação perpassa por uma nova perspectiva jurídico-normativa e, igualmente, por uma metodologia, educativo-pedagógica, ao passo que a conscientização política acerca da existência dos instrumentos de participação social, como as audiências públicas, poderia proporcionar interesse e empoderamento popular, quebrando paradigmas culturais de alienação política das massas e a falta de compreensão acerca da utilização dos instrumentos democráticos. Deste modo, faz-se necessário incentivar a criação de políticas públicas de caráter educativo, verdadeiramente, promotoras de auto-reconhecimento cidadão e inspiradoras da inserção social nos espaços de poder, devendo-se promover, também, a aproximação das câmaras municipais com escolas do ensino fundamental ao médio e universidades.

No que concerne às questões estruturais, a capacidade física bastante reduzida do espaço de realização dessas audiências no âmbito municipal<sup>210</sup>, bem como a sua frágil veiculação e publicização, inviabilizam uma maior participação popular nesses espaços de diálogo, o que torna pertinente permitir, regimentalmente, que essas audiências possam ser realizadas também em locais abertos, em especial, nas comunidades periféricas e em escolas,

---

audiência pública será lavrada ata, arquivando-se no âmbito da comissão, os pronunciamentos escritos e documentos que os acompanharem”. (BRASIL. Senado Federal. **Resolução nº 93, de 1970**: regimento interno do Senado Federal - Texto editado em conformidade com a Resolução nº 18, de 1989, consolidado com as alterações decorrentes de emendas à Constituição, leis e resoluções posteriores, até 2006. Brasília, 2014. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/legislacao/regs/regsfoli.pdf>>. Acesso em: 20 jan. 2015.)

210 As audiências públicas no âmbito Parlamentar natalense são realizadas no plenário da Câmara Municipal de Natal que possui capacidade máxima para 200 pessoas, havendo 120 assentos no total, incluindo os da sala de imprensa e as 29 cadeiras destinadas aos parlamentares.

de forma a aproximar a população da Câmara Municipal entendida como muito além dos muros que a cercam, dando um aspecto itinerante as audiências e a própria atividade parlamentar<sup>211</sup>.

Na cidade de Belo Horizonte/MG a possibilidade de descentralização dos debates parlamentares é prevista na Lei Orgânica da Capital mineira<sup>212</sup> e já vem sendo posta em prática desde 2013 com o Projeto denominado Câmara Itinerante<sup>213</sup>, realizado através de um ônibus adaptado que leva a estrutura física para que as audiências possam ocorrer em qualquer local, dando prioridade a dias e horários acessíveis a população. Essa política, na época de sua implantação, foi duramente criticada em razão dos gastos envolvidos com a manutenção do veículo, contudo, as experiências de outras cidades com projetos semelhantes demonstram não serem necessários grandes dispêndios financeiros, podendo as audiências serem realizadas em escolas públicas, quadras poliesportivas e em centros comunitários com a estrutura própria do local, a exemplo da experiência dos municípios de Santos Dumont<sup>214</sup> e Ouro Preto<sup>215</sup>.

No que concerne à publicização, é necessário que essas audiências passem a ser divulgadas e veiculadas em canais abertos e na internet<sup>216</sup>, importante instrumento em favor da quebra de fronteiras geográficas, contribuindo com a comunicação e a acessibilidade à informação, já havendo ferramentas que, inclusive, possibilitariam que a população mandasse

---

211 A proposta de descentralização das audiências que costumam sempre ocorrer no plenário da Câmara Municipal de Natal que é localizada no bairro Tirol, um dos bairros mais nobres de Natal, poderia aproximar os vereadores das problemáticas vivenciadas em áreas diversas do território municipal, bem como, aproximar a população periférica dos debates parlamentares sem precisarem se deslocar para bairros distantes. Essa política já vem sendo adotada em alguns municípios, em especial, nos Municípios mineiros de Juiz de Fora, Ouro Preto e na capital Mineira Belo Horizonte.

212 Nesse sentido, dispõe o Artigo 82, §2º, III, da Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte: § 2º - Às comissões, em razão da matéria de sua competência cabe: [...] III - realizar audiência pública em regiões do Município, para subsidiar o processo legislativo. BELO HORIZONTE, **Resolução 1.480/1990, com alterações posteriores até 2014**. Contém o Regimento Interno da Câmara Municipal de Belo Horizonte. Disponível em: <<http://cmbhsilinternet.cmbh.mg.gov.br:8080/silinternet/consultaNormas/detalheNorma.do?id=2c907f76166df5df0116728011136db9&metodo=detalhar>>. Acesso em: 02 de mai. de 2015.

213 Na seara Federal, em 20 de março de 2015, foi inaugurado um projeto homônimo pela Câmara dos Deputados que objetiva, inicialmente, percorrer ao longo de 2015 e 2016, as 27 unidades da Federação visando debater temas políticos de interesse nacional e regional e sobre questões sociais; visitar instituições que atuem na promoção dos temas sociais em debate; fazer atividades externas relacionadas aos temas em discussão. (BRASIL. **Câmara Itinerante aproxima deputados da população**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/comunicacao/institucional/noticias-institucionais/camara-itinerante-aproxima-deputados-da-populacao-dos-estados-e-municipios>>. Acesso em: 10 de mai. de 2015).

214 SANTOS DUMONT. **Câmara Municipal de Santos Dumont**. Disponível em: <<http://www.camarasd.mg.gov.br/>>. Acesso em: 10 de mai. de 2015.

215 OURO PRETO. **Câmara Municipal de Ouro Preto**. Disponível em: <<http://www.cmop.mg.gov.br/>>. Acesso em: 10 de mai. de 2015.

216 A TV Câmara possui um link de transmissão ao vivo pelo site da Câmara Municipal, disponível em: <<http://www.cmnat.rn.gov.br/tvcamara>>. Contudo, o sinal ainda é bastante limitado, estando quase sempre fora do ar.

questionamentos no mesmo momento em que audiência pública estaria sendo realizada, ampliando ainda mais o alcance desses encontros. Tal instrumento, inclusive, já vem sendo utilizado pela pelo Senado Federal através do portal *e-cidadania* e pelo portal da Câmara Federal, chamado *e-democracia*.

O portal do Senado é administrado pela Secretaria de Comissões, subordinada à Secretaria-Geral da Mesa do Senado Federal, conforme instituído no Ato da Comissão Diretora nº 8, de 2014, em seu Anexo II. O referido *site* oportuniza o *internauta* a transitar por diferentes tipos atividades parlamentares, se subdividindo no *e-Fiscalização*, que é um espaço destinado ao acompanhamento do orçamento brasileiro e das ações administrativas do Senado; o *e-Legislação* que é voltado à proposição de novas leis e alteração da legislação vigente ou projetos em tramitação e o *e-Representação*, direcionado à expressão da opinião do cidadão sobre temas de interesse da sociedade e projetos em tramitação<sup>217</sup>.

Outrossim, o portal *e-democracia* da Câmara dos Deputados é dividido em dois grandes espaços de participação, as *Comunidades Legislativas*, onde qualquer interessado poderá participar de debates de temas específicos, normalmente, relacionados a projetos de lei já existentes, a partir de *fóruns*<sup>218</sup>, salas de *bate-papo*<sup>219</sup>, acompanhamento das audiências públicas e sessões legislativas e da *wikilegis*<sup>220</sup> tendo acesso a diferentes instrumentos de participação e, ainda, orientações quanto ao andamento da matéria no Congresso Nacional; e o *Espaço Livre* onde o *internauta* pode definir o tema da discussão através da criação de fóruns de discussão, que serão acompanhados pelos administradores do portal podendo se tornar uma Comunidade Legislativa<sup>221</sup>.

Observa-se que, se devidamente estruturada e publicizada, as audiências públicas no âmbito parlamentar do Município de Natal poderiam, de fato, se constituírem em um instrumento gradualmente mais acessível aos munícipes, que caminharia, cada vez mais, em

217 Informações disponibilizadas pela página oficial do programa no Senado Federal. BRASIL. Senado Federal. **Portal e-cidadania**. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/ecidadania/sobre>>. Acesso em: 03 de mai. de 2015.

218 Segundo dispõe o próprio site, “a discussão acontece especialmente nos fóruns - principal área de interação entre os membros das Comunidades Temáticas - onde o tema é dividido em questões específicas para facilitar o debate”. BRASIL. Câmara dos Deputados. **E-democracia**: Participação virtual, cidadania real. Disponível em: <<http://edemocracia.camara.gov.br/>>. Acesso em: 03 de mai. de 2015.

219 Conforme dispõe o portal, “durante o período em que a matéria estiver em discussão, serão organizados bate-papos em tempo real entre os membros das Comunidades e os deputados envolvidos com o tema”.

220 Em consonância com as informações contidas na página, trata-se de um espaço colaborativo onde se pode propor alterações aos projetos de lei em discussão ou construir um novo texto. BRASIL. Câmara dos Deputados. **E-democracia**: Participação virtual, cidadania real. Disponível em: <<http://edemocracia.camara.gov.br/>>. Acesso em: 03 de mai. de 2015.

221 Informações disponibilizadas pela página oficial do programa na Câmara Federal. BRASIL. Câmara dos Deputados. **E-democracia**: Participação virtual, cidadania real. Disponível em: <<http://edemocracia.camara.gov.br/>>. Acesso em: 03 de mai. de 2015.

direção ao horizonte da efetivação da democracia participativa e da concretização constitucional, sendo pertinente destacar a célebre colocação de Bonavides<sup>222</sup>:

Se não houvesse o horizonte da democracia participativa, para a qual se convocam, se recrutam e se arregimentam as falanges insubornáveis da mocidade acadêmica e universitária, as esperanças de fazer sobreviver a Constituição, já grandemente destrocada e transgredida, seriam mínimas, com a situação constitucional do país para sempre comprometida.

É sob essa perspectiva que se deve impulsionar os estudos teóricos e instrumentais acerca desse instituto que tem suas potencialidades ainda tão pouco exploradas, em especial, na esfera parlamentar.

Para tanto, cabe à sociedade a perpetuação da fiscalização e da cobrança de que esses mecanismos sejam materializados, bem como, cabe às três funções estatais a consciência de que o poder que elas exercem emana do povo e essa fonte rechaça disposições meramente simbólicas e clama pela sua efetiva concretização através do impulso a uma democracia emancipadora, pluralista, participativa e deliberativa.

#### 4.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS DO CAPÍTULO

O último capítulo dessa monografia adentrou em um direcionamento prático e teórico que centraliza o Município de Natal, capital do Estado do Rio Grande do Norte, como *locus* da perquirição acerca da natureza e da efetividade das audiências públicas realizadas na Câmara dos Vereadores desse município, investigando a influência desses eventos na condução política e legislativa dos assuntos de competência da edilidade e se as audiências parlamentares possuem, de fato, uma potencialidade deliberativa, caminhando na concretização de uma democracia participativa durante o recorte temporal que perquire a sua normatização e práxis nos anos de 2013 e 2014.

Nesse esteio, foi elaborado um prognóstico do arcabouço regulamentador das audiências a partir da análise da Lei Orgânica do Município de Natal e do Regimento Interno de sua Câmara Municipal, sendo observado que aquela não faz menção específica ao instituto e que esta apenas dispõe que às comissões técnicas compete a realização de audiências públicas com autoridades, cidadãos e representantes das entidades da sociedade civil e quanto a ordem de preferência da divulgação desse instituto pelos órgãos de imprensa da Câmara.

---

222 BONAVIDES, Paulo. **Teoria Constitucional da Democracia Participativa**: Por um direito constitucional de luta e de resistência; por uma nova hermenêutica por uma repolitização da legitimidade. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 31.

Inobstante a escassez de normas positivadas, a efetiva existência dessas audiências atrai a necessidade de investigação dos seus aspectos fáticos para que possa ser propulsionado o debate entorno da necessidade de aprimoramento do instituto.

Nesse sentido, constatou-se que, na prática, a administração desses eventos tem sido de competência do Setor de Assistência às Comissões Técnicas, que proceduraliza os agendamentos. No que tange às proposituras, observou-se que, apesar de não haver qualquer disposição expressa acerca dessa possibilidade, essas vêm sendo feitas também por vereadores, inclusive, em matérias que transcendem as das comissões técnicas.

A análise quantitativa acerca da frequência que esses eventos aconteceram, contabilizou que nos anos de 2013 e 2014 foram realizadas 139 (cento e trinta e nove) audiências públicas, sendo 87 (oitenta e sete) delas no ano de 2013 e 52 (cinquenta e duas) no ano de 2014. Após, visando investigar os principais temas que têm levado os parlamentares a convidarem a população a participar de audiências públicas, adentrou-se em uma metodologia dividida em duas etapas. A primeira classificou as audiências conforme a matéria de cada uma das onze comissões permanentes existentes atualmente na atuação parlamentar natalense. A segunda as dividiu conforme o suposto objeto de se instruir propostas legislativas ou de se debater temas de interesse público, observando que muitas das audiências, inclusive, tratavam de matéria que fugia à competência legislativa do Município.

Os dados traduziram que, não obstante o Regimento Interno da Câmara Municipal definir que as audiências públicas são prerrogativas das comissões técnicas para que estas possam ouvir diretamente o povo e os representantes de órgãos públicos e de entidades da sociedade civil, a realidade da prática diária parlamentar demonstra que esses eventos têm sido, em regra, propostos diretamente pelos próprios vereadores.

Igualmente, os dados demonstram que as matérias centrais dos encontros podem até se encaixar nas temáticas das comissões permanentes existentes, mas não necessariamente servirão para o aprimoramento técnico desses eixos ou para a instrução de matéria legislativa em trâmite, o que, inclusive, observou-se ser ainda uma minoria.

Logo, não obstante a versatilidade das temáticas debatidas e a louvável aproximação da sociedade com os seus representantes no diálogo acerca de matérias diversas, a dissonância existente entre o posto na regimentação parlamentar e o aplicado cotidianamente na prática das audiências públicas gera uma situação de insegurança perante a inconstância da efetividade desse instituto que tem se voltado muito mais à satisfação dos seus propositores em sua atividade representativa do que à efetiva instrumentalização da democracia

participativa.

Assim, foi defendido que a participação dos cidadãos nas audiências públicas não deve se restringir a, tão somente, identificar e observar os problemas sociais, devendo poder também clamá-los e problematizá-los de forma ativa a ponto do povo ser assumido enquanto parte do complexo parlamentar, adquirindo capacidade deliberativa a partir da racionalização de debates em prol de interesses universalizáveis, consolidando-se como instrumento efetivo de concretização da democracia direta.

Para tanto, passou-se a aferir novos horizontes para a prática das audiências públicas no contorno parlamentar no município de Natal, mediante novas perspectivas estruturais e materiais do instituto, incentivando o seu aprimoramento a partir da existência de mecanismos que possibilitem a convocação por parte de solicitação de entidades da sociedade civil ou grupos sociais; da obrigatoriedade do registro em atas do debatido em audiência para acompanhamento posterior; do incentivo a presença de parlamentares diversos dos propositores nos encontros; da divulgação e reprodução dos eventos em canais abertos de televisão e internet; da possibilidade em se realizar as audiências em diferentes bairros da cidade e em dias acessíveis para a população trabalhadora; de uma educação cidadã, voltada à conscientização acerca da existência desse instituto, incentivando os estudantes a comparecerem nas audiências desde a educação básica; e, da criação de mecanismos que vinculem a apreciação de matéria legislativa ao prévio debate com a população sobre o tema a ser legiferado.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O trabalho em tela estudou as pontes que se constroem em direção à concretização democrática, sem desconsiderar a dinamicidade a elas inerentes em consonância ao contexto sócio-político em que se sustentam, destacando, para tanto, as discussões abalizadas acerca da soberania popular conforme o modelo de Estado adotado, que manchado por um passado de extensos períodos autocráticos e de repressão, atualmente tenta se consolidar enquanto constitucional, democrático, social e de direito.

Se as vozes outrora silenciadas hoje reivindicam seu poder dito soberano questionando o grau de representatividade daqueles que, embora tenham sido eleitos mediante sufrágio, acabam se distanciando dos seus delegatários após o fechamento das urnas, imprescindível se torna impulsionar os mecanismos com os quais a opinião, os anseios e os conhecimentos do povo poderão adquirir papel ativo e protagonista dentro das funções estatais em um modelo que permanece verticalizado, transcendendo-se, nesse norte, os conceitos arcaicos acerca da cidadania que a limitam à capacidade eleitoral ativa e passiva, em contramão ao autorreconhecimento cidadão enquanto sujeito de direitos, dentre eles o do exercício democrático em sua essência direta.

Feita a análise e a ponderação acerca das acepções liberais, republicanas e sociológicas, em suas adjetivações procedimentalistas, qualitativas e comunicativas, concluiu-se que para além das perspectivas onde prevalece as configurações formais acerca da democracia e da cidadania, dever-se-á primá-las em sua envergadura plural e complexa diante de uma sociedade multifacetada, estratificada e hegemônica na qual exige que para além do tecnicismo e da burocratização, sejam efetivados direitos sociais capazes de assegurar a paridade nos debates onde há interesses contrapostos. Logo, a materialização dos instrumentos democráticos pretendidos constitucionalmente deve perpassar tanto pela efetivação dos seus aspectos regulamentares formais quanto, e principalmente, pelos materiais substantivos, não se coadunando com disposições meramente simbólicas.

Dentre os institutos existentes na ordem constitucional hodierna, extraiu-se o instituto das audiências públicas, caracterizadas enquanto eventos políticos abertos à população, onde pessoas físicas, entidades e órgãos são chamados a debater, criticar e se posicionar a respeito de algum tema de interesse público ou para emitir opinião técnica que possa contribuir com o exercício da atividade estatal, podendo ser realizadas em todos os entes federativos dentro de

suas esferas executiva, legislativa e judiciária.

O âmbito parlamentar, dentre elas, foi o selecionado como eixo central acerca do estudo da aplicação da audiência enquanto meio de horizontalização desse espaço de poder, desvelando o mecanismo enquanto alternativa potencialmente capaz de propulsionar uma maior participação cidadã no controle da atividade executiva e na produção legislativa desde que devidamente impulsionado e exercitado.

Para a análise prática do emprego das audiências públicas nessa esfera, o município foi selecionado enquanto ente com maior capacidade e propulsão e aferição da sua efetividade em decorrência da proximidade geográfica e cultural que possui para com a maior parte da população, sendo escolhida a cidade de Natal/RN para que se avaliasse a normatização e *práxis* das audiências na sua Câmara Municipal entre os anos de 2013 e 2014 a fim de identificar as virtudes e vicissitudes do instituto, sendo estimulados métodos para o seu aprimoramento.

Destarte, a construção normativa e regimental das audiências públicas ocorridas no parlamento natalense foi percebida como incipiente em virtude de não haver qualquer disposição prevista na Lei Orgânica do Município de Natal, bem como, de no Regimento Interno da Câmara Municipal só serem mencionadas as audiências enquanto prerrogativas das comissões técnicas e em disposições relacionadas à sua ordem de preferência na publicização através dos meios de comunicação oficiais do órgão, inexistindo, outrossim, portarias administrativas sobre a sua procedimentalização e proposição.

Inobstante, a partir de uma análise empírica, verificou-se que as audiências, na prática, vem sendo propostas diretamente pelos vereadores sobre temas que não necessariamente precisam estar ligados aos das comissões parlamentares nas quais eles fazem parte, o que pode tornar o universo de discussão mais amplo, mas que também pode abrir margem para debates acerca de matérias que transcendem a competência legislativa municipal, limitando a efetividade pragmática dos debates quanto aos aspectos propositivos.

A pesquisa observou também que as audiências realizadas nos dois anos sob análise variaram quantitativamente no que tange à sua frequência e diferiram materialmente no que concerne à variação das temáticas abordadas em cada uma das sessões legislativas. Igualmente, percebeu-se que a grande maioria das audiências objetivou debater matérias de interesse público enquanto uma pequena porcentagem visou abordar, diretamente, matérias legislativas ou projetos de lei em trâmite, minorando o viés instrutivo que essas audiências podem ter na atividade legiferante do parlamento da edilidade.



O trabalho avaliou que a potencialidade de uma efetiva participação da população nesses encontros tem sido maculada em virtude da exígua publicização das audiências, limitada a convites discricionários dos seus propositores e à divulgação através de um canal de televisão ainda fechado; do limitado espaço físico do plenário da Câmara; e, principalmente, pela precária educação cidadã que carece de políticas públicas e campanhas educativas que conscientizem a população acerca da existência das audiências públicas.

Constatou-se, assim, que não basta apenas que a Câmara Municipal se torne fisicamente mais próxima da população se ela não estiver acessível, transitável e cognoscível para que se constitua em verdadeira “casa do povo”. Nesse sentido, as audiências públicas são capazes de representar uma via de aproximação entre representantes e representados, desde que estes sejam efetivamente ouvidos e considerados em suas falas após uma necessária dinâmica comunicativa que caminhe em consonância com os valores constitucionais.

O caráter deliberativo desses eventos políticos só se tornará possível com o redirecionamento do entendimento de que as audiências públicas são prerrogativas da vereança e instrumentos a serviço dos representantes, para a compreensão de que elas compõem, intrinsecamente, um direito fundamental de participação dos representados nos espaços de poder, de forma direta, em uma interpretação constitucional que eleve o princípio democrático e a soberania popular em sua essência ativa, participativa e verdadeira titular das funções estatais.

Logo, para a efetiva concretização desse instrumento é necessário que sejam ponderados os caminhos que possam conferir segurança jurídica e os que preservem a dinamicidade e evolução cultural das audiências parlamentares no âmbito do município, balanceando a necessária normatização, com a abstenção de excessos que burocratizem excessivamente os encontros, sendo capaz de torná-los estanques e desvirtuados do âmago emancipatório que se almeja.

É nessa perspectiva que se defende um regramento que preserve a recorrência desses eventos para que eles não se cinjam à discricionariedade propositava dos parlamentos, abrindo-se a possibilidade, inclusive, de propositura por parte de entidades ou grupos sociais; que seja assegurada a pluralidade de seus partícipes, para que o debate seja efetivamente dialógico; que cobre o registro em ata para acompanhamento futuro das proposições, evitando-se encontros vazios e dissimulados; que vincule a participação de parlamentares diversos nessas audiências devendo cada vereador ter um número mínimo de audiências nas quais ele deverá participar por legislatura ou sessão legislativa; que permita a ampliação dos

espaços de discussão para além do plenário da Câmara quando o quórum interessado for maior do que a sua capacidade ou quando houver necessidade de aproximação do parlamento com comunidades periféricas.

Igualmente, necessário se faz a propulsão de políticas que viabilizem a expansividade e a informatização dos meios de divulgação e participação nesses encontros, sendo desenvolvidos programas que permitam o acompanhamento das audiências a distância e que propiciem, inclusive, a participação em tempo real mediante áudios, vídeos ou mensagens virtuais dos seus telespectadores, disponibilizando-se um espaço virtual em que esses possam externar suas ideias, propor temas de debates e conversar diretamente com os seus representantes por meio de salas de bate papo ou fóruns após as audiências.

Outrossim, partindo da concepção de que o principal agente transformador da realidade reside no acesso a uma educação de qualidade e libertadora, é primordial que seja incentivado, desde o ensino fundamental, a participação de crianças e de jovens nesses eventos, para que, assim, eles possam amadurecer conscientes do seu papel enquanto protagonistas sociais.

Sob a mesma perspectiva, é essencial aproximar as universidades da atividade legiferante, podendo os seus estudantes, pesquisadores e extensionistas transcenderem à teoria acadêmica para a contribuição prática nos debates de matérias de interesse público e na instrução da atividade parlamentar, recebendo nessa troca dialógica, maior empoderamento como cidadãos e maiores conhecimentos que enriquecerão suas futuras atividades profissionais.

Entrementes, os órgãos de fiscalização e a população no geral devem estar atentos para o não desvirtuamento do instituto, cuidando-se para que não haja a monopolização do debate por determinados grupos políticos e a redução desse instrumento a palanque dos seus propositores e veículo meramente panfletário de mandatos, quando, em verdade, nasceu em função da concretização democrática em sua perspectiva participativa e na quebra dos paradigmas do exercício do sufrágio como auge da manifestação de cidadania.

Ultrapassa-se a concepção de que o exercício indireto é único direcionamento democrático viável, ao passo que a realidade hodierna tem demonstrado a falência do sentimento de representatividade em um sistema eivado de escândalos de corrupção e de leis e políticas públicas, por vezes, direcionadas a favor de grupos detentores do poder econômico e midiático. Frisa-se, não obstante, que a perversão política não é um mal inerente a todos os que assumem posições representativas, havendo reais delegados do interesse popular disputando

também esses espaços. É nesse sentido que o modelo direto e o indireto devem caminhar conjuntamente em prol da efetividade democrática e da emancipação cidadã em uma perspectiva realizável e dialógica.

No mais, a presente monografia objetivou o pulsionar das veredas desse tema ainda pouco explorado, não sendo ambicionado o esgotamento de toda a problemática que o circunscreve, mas almejando a abertura de novas trilhas de pesquisas e projetos que investiguem e aprimorem as audiências públicas parlamentares em um pungente contexto que reivindica maior inserção popular nos espaços de poder e clama pela efetivação dos institutos já previstos no nosso ordenamento jurídico, mas que adormecem quando pouco aprimorados, satisfazendo uma estrutura estatal verticalizada na contramão da horizontalização ansiada pela soberania popular em prol da concretização constitucional em um Estado que pretende ser, no mundo dos fatos, social, democrático e de Direito.

## REFERÊNCIAS

ABREU, Haroldo. **Para Além dos Direitos: Cidadania e Hegemonia no Mundo Moderno**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2008.

ACQUAVIVA, Marcos Cláudio. **Teoria Geral do Estado**. 3. ed. Barueri: Manoele, 2010.

AIETA, Vânia Siciliano. **Mandato Eletivo: estudos em homenagem ao prof. Siqueira Castro**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

ALMEIDA, Gregório Assagra de. **Direito Processual Coletivo Brasileiro: Um novo ramo do direito processual**. São Paulo: Saraiva, 2003.

AMARAL, Roberto. Apontamentos para a reforma política: a democracia representativa está morta; viva a democracia participativa. **Revista de Informação Legislativa**, Senado Federal, Brasília, ano 38, n. 151, p. 29-65, jul./set. 2001.

ARENDT, Hanna. **As origens do totalitarismo**. Tradução de Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

BARROSO, Luís Roberto. **O Direito constitucional e a efetividade de suas normas**. 8. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

BELO HORIZONTE, **Resolução 1.480/1990, com alterações posteriores até 2014**. Contém o Regimento Interno da Câmara Municipal de Belo Horizonte. Disponível em: <<http://cmbhsilinternet.cmbh.mg.gov.br:8080/silinternet/consultaNormas/detalheNorma.do?id=2c907f76166df5df0116728011136db9&metodo=detalhar>> Acesso em: 02 de mai. de 2015.

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

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. 9. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2004.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

\_\_\_\_\_. **Teoria Constitucional da Democracia Participativa: Por um direito constitucional de luta e de resistência; por uma nova hermenêutica por uma repolitização da legitimidade**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2001

\_\_\_\_\_. **Teoria do Estado**. 5 ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Resolução nº 17, de 1989**: regimento interno da Câmara com alterações posteriores, até 2014. Brasília, 2014. Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/internet/legislacao/regimento\\_interno/Ripdf/RegInterno.pdf](http://www.camara.gov.br/internet/legislacao/regimento_interno/Ripdf/RegInterno.pdf)> Acesso em: 20 de jan. 2015.

BRASIL. Congresso Nacional. **Resolução nº 1, de 1970-CN**: regimento comum com alterações posteriores, até 2014. Brasília, 2014. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/regsf/>>. Acesso em: 20 de jan. 2015.

BRASIL. Congresso Nacional. **Resolução nº 1, de 2006-CN**: dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição, bem como a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo. Brasília, 2014. Disponível em: <[http://www.senado.gov.br/legislacao/regsf/regcomum\\_normas\\_conexas.pdf](http://www.senado.gov.br/legislacao/regsf/regcomum_normas_conexas.pdf)>. Acesso em: 03 de mai. 2015.

BRASIL. Senado Federal. **Resolução nº 93, de 1970**: regimento interno do Senado Federal - Texto editado em conformidade com a Resolução nº 18, de 1989, consolidado com as alterações decorrentes de emendas à Constituição, leis e resoluções posteriores, até 2006. Brasília, 2014. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/legislacao/regsf/regsfvoli.pdf>>. Acesso em: 20 de jan. 2015.

BRASIL. Senado Federal. **Portal e-cidadania**. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/ecidadania/sobre>>. Acesso em: 03 de mai. 2015.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **E-democracia**: Participação virtual, cidadania real. Disponível em: <<http://edemocracia.camara.gov.br/>>. Acesso em: 03 de mai. 2015.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CAPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2002.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. **O desequilíbrio federativo e a crise nos municípios**. Brasília: CNM, 2013.

COSTA JÚNIOR, Dijosete Veríssimo da. **O Município Brasileiro e o Direito Fundamental do Acesso à Justiça: A prestação da assistência jurídica municipal ao necessitado**. Natal: Editora F3D, 2012.

COSTA, Marta Nunes. **Modelos Democráticos**. Belo Horizonte: Arraes, 2013.

COSTA, Pietro; CORRAL, Benito Aláez. **Nacionalidad y ciudadanía**. Madrid: Fundación Coloquio Jurídico Europeo, 2008.

DIAS JUNIOR, José Armando Ponte. **Elegibilidade e Moralidade: o direito fundamental à moralidade das candidaturas**. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2012.

DIAS JÚNIOR, José Armando Ponte; PEIXOTO, Lênora Santos. O modelo paritário como exigência democrática: a constitucionalidade das políticas de cotas de gênero para candidaturas a cargos eletivos no Brasil. **Direitos, gênero e movimentos sociais II** [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UFPB; coordenadores: Juliana Teixeira Esteves, José Luciano Albino Barbosa, Pablo Ricardo de Lima Falcão. – Florianópolis: CONPEDI, 2014. p. 403-421.

FERRARI, Regina Maria Nery. Participação Democrática: Audiências Públicas. In: GRAU, E. R.; CUNHA, S. S. (Org.) **Estudos de Direito Constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 323-351.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do Processo Legislativo**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

FORTMAN, Bas de Gaay. Minority Rights: A major misconception?. **Human Rights Quarterly**. The Johns Hopkins University Press, v. 33, p. 265-303, 2011.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 1999.

GRAES, Isabel. **Contributo para um estudo histórico-jurídico das Cortes portuguesas entre 1481-1641**. Coimbra: Almedina, 2005

HABERMAS, Jürgen. **A inclusão do outro**: Estudos de teoria política. São Paulo: Edições Loyola, 2002.

\_\_\_\_\_. **Direito e Democracia**: entre facticidade e validade. v. 2. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição**. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1991.

LASSALLE, Ferdinand. **O que é uma constituição**. Tradução de Leandro Farina. 2. ed. Campinas: Minelli, 2005.

LEITE, David de Medeiros. **Presupuesto Participativo em Municipios brasileiros**: Aspectos Jurídicos y Administrativos. 2011. 440 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de Salamanca, Salamanca, 2011.

LIMA, Francisco Gérson Marques de. **Fundamentos constitucionais do processo**: sob a perspectiva da eficácia dos direitos e garantias fundamentais. São Paulo: Malheiros, 2012.

LUHMANN, Niklas. **Sociologia do Direito II**. Tradução de Gustavo Bayer. Rio de Janeiro: Tempos Brasileiros, 1985.

LYRA, Rubens Pinto. As vicissitudes da democracia participativa no Brasil. **Revista de Informação Legislativa**, Senado Federal, Brasília, ano 36, n. 141, p. 23-38, jan./mar. 1999.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Tradução de Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 2004.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 15 ed. São Paulo: Malheiros, 2006

MILL, John Stuart. **Considerações sobre o governo representativo**. Tradução de Manoel Inocêncio de Lacerda Santos Jr. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981.

MIRANDA, Jorge. Povo, democracia, participação política. **Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais**. Fortaleza, Instituto Albaniza Sarasate, v. 8, p. 17-49. jan./jun. 2008.

\_\_\_\_\_. **Manual de Direito Constitucional**: Tomo IV – direitos fundamentais. 3. ed.

Coimbra: Coimbra Editora, 2000.

MÜLLER, Friedrich. **Quem é o povo? A questão fundamental da democracia**. Tradução Peter Naumann. 3. ed. rev. e amp. São Paulo: Max Limonad, 2003.

NASSUNO, Marianne. **Burocracia e participação: a experiência do orçamento participativo em Porto Alegre**. 2006. 253 f. Tese (Doutorado em Sociologia)-Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

NATAL. **Lei Orgânica do Município de Natal**, com alterações até 2014. Natal, 2014. Disponível em: <<https://www.natal.rn.gov.br/ps/LegislacaoWeb.do?method=imprimir>>. Acesso em: 02 de mar. 2015.

NATAL. **Regimento Interno da Câmara Municipal de Natal**, com alterações até 2012. Natal, 2012. Disponível em: <<http://www.cmnat.rn.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 02 de mar. 2015.

NEVES, Marcelo. **A constitucionalização simbólica**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2007.

OSBORNE, Roger. **Do povo para o povo: uma nova história da democracia**. Tradução de Ludimila Hashimoto. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013.

OURO PRETO. **Câmara Municipal de Ouro Preto**. Disponível em: <<http://www.cmop.mg.gov.br/>>. Acesso em: 10 de mai. de 2015.

QUINALHA, Renan Honório. **Justiça de Transição: contornos do conceito**. São Paulo: Outras Expressões, 2013.

REALE, Miguel. **Teoria Tridimensional do Direito**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 1994.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social**. Tradução de Pietro Nassetti. São Paulo: Martin Claret, 2007.

SANTOS DUMONT. **Câmara Municipal de Santos Dumont**. Disponível em: <<http://www.camarasd.mg.gov.br/>>. Acesso em: 10 de mai. de 2015.

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Tradução de Ruy



Jungmann. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

SILVA, Aurélia Carla Queiroga da. **Iniciativa popular na concretização do direito fundamental à democracia**. 2013. 184 f. Dissertação (Mestrado em Constituição e Garantias de Direitos) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2013.

SILVA, Guilherme Campos da. **Direito ao desenvolvimento**. São Paulo: Método, 2004.

SIQUEIRA JUNIOR, Paulo Hamilton; OLIVEIRA, Miguel Augusto Machado de. **Direitos Humanos e Cidadania**. 3. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.

UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. Pró reitoria de pesquisa e graduação. **Cidadania, democracia participativa e audiências públicas no âmbito parlamentar do município de Natal/RN: Etapa I - Relatório Final**. Mossoró, 2015.

VIEIRA, Liszt. **Os argonautas da cidadania: a sociedade civil na globalização**. Rio de Janeiro: Record, 2001.