

O processo administrativo como instrumento democrático de participação

Rubens Silveira Taveira Junior

Auditor Fiscal do Trabalho, Mestre em Direito Público
pela Universidade Federal do Ceará

Resumo: Pretende-se com o presente trabalho fazer uma nova leitura do que seja o processo administrativo e de sua importância, especialmente, frente à nova forma de interpretação do Direito Administrativo, a qual se dá ao afirmar o conceito de juridicidade e seus reflexos neste ramo do Direito. Tal acepção supera a primazia legalista, que, por muitos anos, foi a tônica em relação àquele instrumento, cuja interpretação dos princípios e a ponderação de interesses ganha relevante importância na Dogmática Jurídica, principalmente quando se vislumbra uma nova forma de atuar do Estado. Para tal mister, faz-se necessário analisar as atuais funções do processo administrativo, particularmente a de propiciar legitimidade democrática aos administrados ao fomentar uma real possibilidade de participação destes nas decisões estatais.

Palavras-chave: processo administrativo; juridicidade; democracia; participação.

Introdução

O presente trabalho tem como objetivo, através do uso da bibliografia jurídica, traçar algumas considerações que se entendem como relevantes para a atual compreensão do que se deve entender por processo administrativo e suas funções, principalmente após o movimento de redemocratização do país, com o advento da Constituição Federal de 1988, a qual estabeleceu um Estado Democrático de Direito, previsto pelo art. 1º, caput.

É nessa perspectiva que este artigo tem como tema central a análise de tal possibilidade de ser o processo administrativo um real instrumento de participação democrática, sendo sua problematização saber se tal constatação doutrinária realmente é plausível.

A partir de uma releitura do princípio da legalidade, pode-se falar hodiernamente que, diante da força normativa dos princípios constitucionais, a juridicidade passa a ser a tônica da análise do Direito Administrativo, consoante a qual o jurista deve analisar este a partir da Constituição, e não ao contrário, como foi a tônica do antigo Estado de Direito.

Diante de tal concepção, o processo administrativo surge com uma nova feição, sendo imprescindível para, além da efetivação de direitos fundamentais, garantir a todos interessados participação na decisão a ser prolatada como ato final emanado por um poder, corroborando-se o caráter democrático estabelecido a partir de uma nova feição do princípio democrático.

Estabelecidos também novos paradigmas teóricos sociais, políticos e jurídicos, passou a se vislumbrar, com essa nova visão do processo administrativo, uma recente feição sobre tal instrumento, qual seja, a de nortear as ações estatais em razão de ser nele que se formalizam atos administrativos, após o sopesamento e ponderação de interesses existentes e, ainda, limitando e condicionando a ação do Estado, ratificando, ainda, direitos fundamentais individuais e coletivos.

O estudo da temática justifica-se, portanto, por sua grande relevância social e jurídica. Novos instrumentos que alavanquem o ideal democrático são necessários, daí a importância do presente estudo no contexto de um Estado que se afigure democrático e que pretenda promover, e não apenas proclamar, os direitos dos cidadãos.

1. Uma opção pela terminologia processo administrativo

Também é de fundamental importância, para as pretensões do presente trabalho, especificar doutrinariamente o que se entende por processo administrativo, diferenciando-o do procedimento administrativo pelo fato notório de haver confusão conceitual sobre ambos os institutos, principalmente por conta de que o termo vem habitualmente vinculado à função jurisdicional. (MEDAUAR, 2008, p. 15)

Tal divergência doutrinária deve-se ao fato de que a utilização da expressão “procedimento administrativo” é mais comum na Europa continental, em função da expressão “processo administrativo” designar de forma comum o processo

judicial brasileiro. (BITENCOURT NETO, 2009, p. 24)

Cite-se que, na Argentina, Roberto Dromi (1996, p. 725) entende o processo administrativo sob duas nuances; a ampla, que corresponde: [...] el medio por el cual se controla jurisdiccionalmente a la Administración, para dar satisfacción jurídica a las pretensiones de los administrados, afectados en sus derechos por el obrar público ilegítimo”; e a mais estrita, que se “[...] entiende sólo el llamado contencioso administrativo, es decir, el medio para dar satisfacción jurídica a los derechos subjetivos de los administrados afectados por autoridad administrativa o en ejercicio de la función administrativa”.

Assim, a concepção de processo administrativo portenho difere da local pelo fato daquele abranger as impugnações desfavoráveis a direitos fundamentais ou não, não só na seara administrativa, mas também em sede judicial.

Porém, cita Dromi (1996, p. 769) que é através do “[...] procedimiento administrativo es el instrumento jurídico por el que se viabiliza el actuar de la relación administrado-Administración”, correspondendo ao que a grande maioria da doutrina denomina no Brasil de processo administrativo, tendo outra faceta de servir como instrumento de governo, pois também “describe, articula, regula y a la vez habilita el ejercicio de las prerrogativas públicas que integran el poder”.

Há autores, como Bandeira de Mello (2010, p. 488), que são indiferentes à terminologia processo ou procedimento. Afirma o citado autor: “[...] tendo em vista que não há pacificação sobre este tópico e que em favor de uma milita a tradição (‘procedimento’) e em favor de outra a recente terminologia legal (‘processo’), daqui por diante usaremos indiferentemente uma ou outra”.

Porém, ressalta Bandeira de Mello (2010, p. 488) que o mais importante, tanto na esfera judicial como na administrativa, é que, para se produzir o ato próprio de cada função, não se requer apenas adequação social de tal resultado com a norma que lhe serve de alicerce, mas também com os meios de sua produção: “com efeito, no Estado de Direito os cidadãos têm a garantia não só de que o Poder Público estará, de antemão, cifrado unicamente à busca dos fins estabelecidos em lei, mas também de que tais fins só poderão ser perseguidos pelos modos adrede estabelecidos para tanto”.

Bitencourt Neto (2009, p. 24) reconhece que, com a edição da Lei nº 9.784/99, a tendência nacional é de se denominar processo administrativo. Para

ele, a expressão processo administrativo denota, com mais força, relação conflituosa e de interesses contrapostos, verificando-se tal assertiva pelo uso tradicional que faz a doutrina brasileira.

Opta o jurista pela expressão procedimento administrativo, ressaltando que, pela tendência nacional, às vezes, ambas as terminologias são usadas para demonstrar a aplicabilidade do princípio do devido procedimento equitativo no âmbito interno.

Moreira (2007, p. 46), analisando o pensamento de Carlos Ari Sundfeld, mostra que este autor partiu das diferenças entre função jurisdicional e função administrativa, pois “[...] tamanhas as dessemelhanças que se torna imprescindível o apuramento do uso dos termos técnicos – dentre eles processo e procedimento”.

Afasta Sundfeld, conforme Moreira (2010, p. 46), a expressão “processo” por este fundamentar-se “[...] em seu reiterado uso na esfera jurisdicional, com características próprias e diversas daquelas da função administrativa”. Porém, fica consignado que a expressão a ser usada deve ser “procedimento administrativo”, uma vez que o simples uso da terminologia “procedimento” “[...] invoque as generosas garantias consagradas no direito processual”.

Moreira (2010, p. 53) traz, também, o pensamento de Marçal Justen Filho, que identifica, como ponto fundamental no processo, a “[...] relação triangular da relação jurídico processual”, não participando o juiz “[...] na condição de parte, mas com autonomia que é de essência inafastável”.

Marçal diz, ainda, conforme Moreira (2010, p. 54), que “[...] há envolvimento psicológico, subjetivo e inocente na questão, de modo que o órgão julgador não apresenta condições de decidir sem tomar partido” e completa ao final que o “[...] Estado-Administração não desempenha atividade processual, sob qualquer ângulo que se a enfoque”.

Medauar (2008, p. 170) descarta a aplicação da expressão procedimento com fundamento nas acepções acima explanadas, tendo em apreço que a locução “processo administrativo” é composta por um qualificativo que identifica a função a qual o processo se refere, entendendo-se como um processo que existe no âmbito da função administrativa.

Moreira (2010, p. 56), em seu *Processo administrativo*, desmonta todos os argumentos contrários à ideia de existência de um processo administrativo. Em

primeiro lugar, diz que, nem sempre, há relações processuais jurisdicionais triangulares, pois há, muitas vezes, relações “duais”, sendo o “[...] mesmo número de partes que o existente na relação processual de direito administrativo”, tendo-se como exemplo o habeas corpus de ofício.

Quanto à imparcialidade, Moreira (2010, p. 56) diz que “[...] em circunstância alguma o agente administrativo pode ser parcial: quer no que diga a interesses pessoais, quer em relação a interesses secundários”. E esse argumento de Moreira (2010, p. 57) é perfeitamente entendível, pois, caso o agente público aja com interesses que não o público, estaria a cometer o crime de prevaricação, tipificado no art. 319 do Código Penal brasileiro.

Moreira (2010, p. 67) opta pela terminologia “processo” “[...] devido à imposição de coerência científica e normativa no uso da linguagem”. Afirma, ainda, que “[...] não serão o agente ou o número de pessoas envolvidas aptos a qualificar decisivamente a relação jurídica concretizada frente à Administração Pública”.

Entende Moreira (2010, p. 67) que o processo administrativo pode ser encarado sob duas ópticas:

[...] (a) rito e sequência de atos meramente formais, a serem obedecidos pelos agentes, sem qualquer finalidade substancial; e (b) instrumento de garantia e satisfação dos direitos individuais celebrados na Constituição e leis infraconstitucionais. Essa segunda visão – que não descarta, mas contém a primeira – parece-nos a única que deve ser prestigiada pela ciência do Direito.

Ao final, afirma que, dentro do amplo sistema Direito Administrativo, existe um feixe de normas que lhe dá segurança e coerência, e há ainda outros subsistemas, também unos e coerentes, sendo um destes o caracterizador do processo administrativo formado por um conjunto de normas e princípios. (MOREIRA, 2007, p. 67)

Odete Medauar (2008, p. 19) trata da matéria a partir da noção de processualidade, que está, de forma íntima, relacionada ao exercício das principais funções estatais, em especial, no que concerne à atuação dos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário.

Em tal perspectiva, a processualidade encontra-se de forma pertinente ao desempenho das atividades estatais, ao exercício dos poderes do Estado, guardando estreita relação com os avanços do atual direito processual, especialmente ao tratar do processo como instrumento.

Assim, para Medauar (2008, p. 19), é de se falar de uma processualidade ampla, não se restringindo ao exercício da função jurisdicional, podendo-se afirmar hoje, segundo a jurista, que a existência não só de processo judicial, mas também de um processo administrativo e um processo legislativo, resultando destes dois últimos a consecução de decisões administrativas (atos administrativos) e legislativas (criadoras de leis), portanto não só de decisões jurisdicionais.

Para Medauar (2008, p. 19), a processualidade, característica do desempenho das atividades estatais, do exercício dos poderes do Estado, adapta-se aos avanços do direito processual moderno, em especial à chamada instrumentalidade processual. Dinamarco, citado pela professora, vê “[...] o direito processual como um conjunto de princípios, institutos e normas estruturados para o exercício do poder segundo determinados objetivos”.

Embora seja o conceito de processualidade aceito por boa parte da doutrina jurídica, devem-se fazer algumas ressalvas à processualidade relacionada ao processo legislativo, especialmente pelo fato de que existem procedimentos de elaboração da legislação de competência daquele Poder, mesmo que haja expressa disposição constitucional da terminologia processo legislativo¹.

Silva (2008, p. 102) faz uma opção pela terminologia processo, porém limitando-a somente naqueles casos em que ocorrer uma relação jurídica processual, retratando-a nos seguintes termos:

[...] é necessário esclarecer que entendemos o procedimento como gênero porque na esfera da ação administrativa possui maior extensão. Não se trata de extensão em importância, mas em atividades dentro do regime jurídico administrativo. Todo o agir administrativo é procedimentalizado para possibilitar o controle da conduta do agente público e a eficácia das ações. Por

¹ Art. 59. O processo legislativo compreende a elaboração de: I - emendas à Constituição; II - leis complementares; III - leis ordinárias; IV - leis delegadas; V - medidas provisórias; VI - decretos legislativos; VII - resoluções. Parágrafo único. Lei complementar disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis.

outra face, compreendemos o processo como espécie daquele gênero, porque também expressa atividade administrativa, entretanto, apenas naquelas situações em que ocorre relação jurídica processual.

Bacellar Filho (2005, p. 51), quando trata das questões que envolvem a terminologia processo e procedimento administrativo, esclarece a dubiedade que há na doutrina da seguinte forma:

[...] a relação entre procedimento e processo administrativo é a de gênero e espécie. Deriva deste entendimento a possibilidade de identificação de um regime jurídico processual que, sem perder de vista as exigências do regimento procedimental (processo é procedimento também), apresente características próprias.

Todas as manifestações fazem concluir que a opção pela terminologia “processo” é a que mais se aproxima dos fins propostos pelo presente trabalho, pois a relação de continência, no que tange ao procedimento e à sua natureza instrumental, é inegável, principalmente por servir de garantia dos direitos fundamentais, não só individuais, mas também coletivos.

Embora o presente trabalho venha a utilizar conceitos e expressões empregados no estudo do processo judicial, inclusive a conclusão final sobre o que se entende por processo, deve-se delimitar, pelo menos de forma apriorística, o conteúdo do que se entende por processo administrativo, especialmente pela particularidade da atividade administrativa, a qual não se confunde com a de função jurisdicional.

Contudo, o estudo aqui exposto sobre processo administrativo vem do entendimento da Teoria Geral do Processo de que o processo não é uma realidade exclusiva da área judicial, pois, conforme Rocha (2009, p. 188), processo “[...] como noção jurídica, pode e deve ser estendida ao âmbito das outras funções do Estado, a administrativa e a legislativa”.

Porém, o teor do que deve se entender por processo, em termos de doutrina mais atualizada, encontra-se na doutrina de Fazzalari, que, a partir da reconstrução do conceito de processo e de procedimento, modificou, a seu ver, o

entendimento clássico do que se entendia por processo como relação jurídica. (GUERRA, 1997, p. 12)

Essa essência é a que mais se adequa às pretensões aqui apresentadas, a qual tem o processo administrativo como um procedimento qualificado pelo contraditório, servindo como um objeto que contribui efetivamente para a realização da democracia.

Fica claro e evidente que há diferenças substanciais entre a terminologia processo e procedimento, não podendo ser tomadas como sinônimas, pois, se assim o fossem, o uso de uma terminologia ou outra seria cientificamente irrelevante, não se tratando assim de pura opção terminológica do jurista. (MARTINS, 2004, p. 323)

2. A superação da legalidade pela juridicidade

O princípio da legalidade, como corolário da própria concepção de Estado Democrático de Direito, define que somente a lei é a real expressão da vontade popular e que só ela é que pode normatizar situações com o atributo de originalidade em um ordenamento jurídico.

Nascida a lei como instrumento de garantia do indivíduo contra a ação arbitrária do Estado, concebeu-se a ideia de que ela era a medida da atuação estatal, não podendo o ente político interferir na esfera do patrimônio jurídico individual quando desautorizado por tal instrumento.

Originou-se, assim, dentro da ideologia liberal do Estado de Direito a noção de que, enquanto aos particulares é permitido fazer tudo aquilo que a lei não proíbe, ao Poder Público só é permitido fazer aquilo que esteja expressamente previsto em lei.

Desta forma, modelou-se a doutrina do Direito Administrativo que, sob a inspiração do ideário do Estado Liberal, teve suas principais categorias forjadas e seus dogmas sedimentados sob o pressuposto do “culto da lei”. (MORAES, 2004, p. 2)

Com o advento do pós-positivismo, após um renascimento efêmero do jusnaturalismo, superando-se o conflito dialético entre este e o positivismo, passou-se a se entender o Direito de outra forma, sendo imprescindível uma análise de sua legitimidade, vislumbrando-se, além do atendimento das normas

legais, uma adequação ética de conduta interna em todos aqueles agentes jurídicos, quer sejam estatais, quer sejam particulares. (SEGUNDO, 2010, p. 59)

Na verdade, o que houve foi uma opção que se fez por um Estado de Direito Social em detrimento de um Estado de Direito em sua feição clássica liberal. Para Bonavides (2003, p. 115), o elemento caracterizador do pós-positivismo era a superação do antagonismo das duas correntes, pois estas não poderiam sobreviver a um direito constitucional em que já se consagrou, em definitivo, a juridicidade dos princípios transformados em vértice da pirâmide normativa.

Nasce assim, conforme Segundo (2010, p. 59), uma nova forma de se interpretar o direito, não a partir de um mero exercício de subsunção, mas por meio de uma reflexão da lei ordinária mediante parâmetros principiológicos fixados na Constituição que a legitima, reconhecendo positividade aos princípios jurídicos.

Assim, amplia-se o conceito de legalidade do Estado Liberal para o de juridicidade, contendo este, além da ideia de cumprimento do estabelecido em lei, em sentido estrito, a noção de adequação desta aos princípios constitucionais ora explícitos, como os da impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, bem como aos implícitos da razoabilidade, proporcionalidade, segurança jurídica etc.

É de se distinguir, portanto, o âmbito normativo da juridicidade como abrangência ampla do direito, composta de princípios e regras jurídicas, da esfera da legalidade, a qual se limita às regras jurídicas, ampliando-se a antiga noção de subsunção dos atos às regras legais para a noção de ponderação de valores.

É com esta noção de juridicidade que se prima hoje o estudo do Direito Administrativo, afastando-se de um conceito superado de legalidade, que se satisfazia com o cumprimento tópico de regras isoladas, para se orientar pela busca da observância mais ampla possível do ordenamento jurídico. Compreende este um conjunto de normas dentre as quais se incluem não só regras, mas princípios expressos e implícitos e, também, a ideia de postulado como um terceiro tipo de norma, mas com a função de ser orientadora da aplicação de outras normas. (ÁVILA, 2009, p 122)

Ressalte-se que a interpretação da norma administrativa em função da norma constitucional também não pode buscar um sentido individualizado ou obtido de imediato da leitura desta. Deve o aplicador do direito vislumbrar em sua análise

não só a norma em si individualizada, mas todo o contexto em que ela se insere, pois a ordem jurídica constitui um sistema, e esse sistema é caracterizado por sua unidade. (FALCÃO, 2004, p 187)

Conforme Binenbojm (2006, p. 24), é assente a ideia de constitucionalização do direito administrativo, a qual tem como fundamento o sistema de direitos fundamentais e o sistema democrático, vetores axiológicos, representados por princípios e regras constitucionais, os quais pautam a atuação da Administração Pública.

Afirma ainda que tais vetores convergem quanto ao princípio maior da dignidade da pessoa humana. Por se colocarem acima e além da lei, vinculam juridicamente o conceito de interesse público, estabelecendo balizas principiológicas para o exercício legítimo da discricionariedade administrativa. (BINENBOJM, 2006, p. 25)

Essa nova feição do Direito Administrativo, desta forma, não pode conceber tal ramo do direito apenas como limitador de ações da Administração, cuja função era proteger o indivíduo contra ações do Estado. De acordo com Davi (2007), deve-se dotar esse novo modelo estatal trazido pela Constituição Federal de 1988 de meios mais dinâmicos, para que a Administração atinja determinados fins.

Importante ressaltar que a nova percepção do Direito Administrativo foge de sua vinculação histórica ao ato administrativo, desqualificando-o como categoria primordial desse ramo do Direito, partindo para uma maior ênfase na atividade, destacando, assim, uma nova natureza procedimental de atuação do Estado. (JUSTEN FILHO, 2009, p. 1)

Tal pensamento, conforme Kaline Davi (2007, p. 82), vincula a Administração Pública à efetivação dos direitos fundamentais embasados na dignidade da pessoa humana, devendo o Direito Administrativo instrumentalizar a limitação do poder estatal, visando a evitar que a concentração de poderes políticos e econômicos sacrifiquem liberdades e outros direitos fundamentais, bem como atuar de forma positiva realizando a efetiva produção dos valores humanos.

É nesse contexto de juridicidade que deve ser analisado o processo administrativo, permitindo a verificação dos atos administrativos em vários aspectos, principalmente quanto à sua adequação aos direitos fundamentais

estabelecidos pela Constituição da República. E a tal pensamento, adapta-se a presente leitura do princípio da legalidade feita por Schirato (2010, p. 35), o qual fala o seguinte:

[...] parece-nos evidente que a legalidade, na atual realidade administrativa que conta com a afirmação de direitos fundamentais dos cidadãos, deriva não apenas da conformidade material do ato com a lei, mas sim da conformidade material de todos os elementos envolvidos trazidos ao processo com a lei, bem como da devida observância de todas as etapas previstas em lei para a formação do processo.

Vê-se, destarte, que a juridicidade é uma hodierna feição da legalidade, pois foi necessária adequar este princípio à nova ordem jurídica trazida pelo pós-positivismo, dando-se destaque à positivação de princípios na Carta Constitucional na busca da efetivação de direitos fundamentais, bem como a valores como a democracia e a dignidade da pessoa humana.

Assume, assim, o processo administrativo importante papel na ordem jurídica hoje vigente, passando a ser valioso instrumento para aferição do princípio democrático, ao legitimar a decisão a ser tomada a partir da garantia concedida ao administrado de poder participar de tal decisão.

Tal participação se obtém ao se assegurar, efetivamente, a aplicação de princípios como o do contraditório e da ampla defesa, sendo estes corolários da dialeticidade processual inerentes ao Estado Democrático de Direito - art. 1º, caput, da Constituição Federal de 1988.

3. Estado democrático e participação

Falar em Estado Democrático, principalmente de participação em tal modelo estatal, requer-se uma análise do que se entende atualmente o que seja democracia, principalmente pelo fato de que a discussão internacional sobre ela vive um momento de expansão de significados e expectativas.

No decorrer dos tempos, tem ela conteúdo polissêmico, mas “democracia é palavra grega que foi geradora, há mais de 2500 anos, de uma ideia radicalmente nova na história das sociedades humanas”, notando-se, assim, a imprecisão de tal

termo no decorrer da história da humanidade. Em tal percurso foi tida como “modelo, estímulo – o que foi possível uma vez talvez possa sê-lo de novo – objeto de rejeição”. (HARTOG, 2001, p. 89)

Ela não é natural ao ser humano, pois este não nasce com tal informação em seu código genético, porém é uma criação dele e assim, “como toda criação humana, pode prosperar, desaparecer e ressurgir” (TORO, 2005, p. 25). Tal caráter e talvez a instabilidade do que seja realmente este sistema de governo nos leva a confirmar a ideia de que “a construção de um projeto de nação exige que se tenha uma compreensão e um discurso sólido, simples e estruturado sobre a democracia”. (TORO, 2005, p. 24)

Conclui-se, de forma preliminar, que ela resulta de um processo de “construção continua e, como no amor, não se pode comprar, nem decretar, mas somente se pode viver e construir”. (TORO, 2005, p. 25)

Tal concepção não pode ser afastada, pois uma real democracia é um processo ininterrupto em seu construir em um terreno sujeito à instabilidade, por isso ser necessário que a participação, das suas mais variadas formas, faça parte de tal processo.

Porém, para se caracterizar uma democracia, realmente apresentada como tal, deve haver requisitos mínimos para que se realize esse encargo. Toro, ao explicar o processo construtivo da democracia, fala que ela “não pode ser construída sobre, leis, mas sim sobre princípios de ordem ética que nos orientam na construção do projeto democrático”. (TORO, 2005, p. 25)

Cita Toro (2005, p. 26) como princípios essenciais: o princípio da secularidade, da autofundação, da incerteza, da complexidade, do público e ético. Ressalta que a democracia é uma cosmovisão e que tais princípios, elaborados através do tempo. Destes princípios, destacamos dois, o princípio da autofundação e o princípio ético, especialmente pela adequação que se dá com a importância dada pelo presente trabalho ao instituto da participação.

Há de se entender, pelo princípio da autofundação, que a democracia e que as leis e as normas que decorrem da interpretação destas são edificadas ou modificadas pelas mesmas pessoas que as viverão, obedecerão e protegerão.

O entendimento de tal princípio é tão importante que, ao se construir uma ordem social democrática, em um regime na qual o criador da ordem social é simultaneamente o responsável pela manutenção e transformação da mesma,

seria ele tido como responsável pela realidade em que vive, tendo o mesmo status do sujeito de governo dado por Aristóteles.

Sobre tal princípio Toro (2005, p. 27) diz que:

A democracia é uma decisão da sociedade. É, portanto, o espaço por excelência da liberdade, só possível quando resultante de um acordo mútuo, do cumprimento e do respeito àquilo que foi produto de uma decisão livre, ou seja, de um acordo fundado coletivamente. Uma sociedade começa a ser livre e autônoma quando ela mesma for responsável por estabelecer a ordem social e política que quer viver, cumprir e proteger para a dignidade de todos.

Pelo princípio ético, é de se entender que, muito embora não haja um modelo perfeito de democracia, toda ordem democrática deve estar orientada à efetivação dos direitos humanos, cuidando ainda da via e tendo por objeto sua proteção, sendo viabilizado, em maior ênfase, através de um modelo participativo que o restaure e o concretize.

Ora, entender o princípio ético da democracia, como bem ressalta Toro (2005, p. 28), é entender que esta é o projeto da dignidade humana, em que uma ordem social possibilita a todos os direitos humanos e à vida, tendo-se, portanto, compromisso inabalável com a dignidade da pessoa humana, bem como com a máxima efetivação desta.

Ainda falando sobre princípios formatadores da democracia como sistema de governo, traz-se à colação a doutrina de Rocha (2009, p. 64), o qual afirma que:

Não obstante as discordâncias apontadas, a grande maioria das concepções sobre democracia concordam sobre a existência de alguns princípios essenciais à individualização de um sistema político como democrático, que por essa razão servem como marco ou limite para os confrontos teóricos sobre a democracia e sua concepção nos ordenamentos jurídicos. Esses princípios são a igualdade de todos os componentes da sociedade e, fundamentalmente, a autonomia coletiva ou soberania popular.

Fala ainda o citado professor que, muito embora as teorias sobre democracia concordem com um substrato valorativo, consistentes justamente nos princípios acima citados, “há algumas concepções que a definem como um conjunto de procedimentos”. (ROCHA, 2009, p. 64)

Porém, para se chegar a um conceito de democracia entendido e pretendido pelo presente artigo, invoca-se, no presente momento, a doutrina de Norberto Bobbio contida na obra “O Futuro da Democracia”. Para ele, é necessário um acordo para definir um conteúdo mínimo do que seja democracia, em contraposição às formas de governo autocrático, e tal acordo consiste em “considerá-la como um conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelecem quem está autorizado a tomar decisões coletivas e com quais procedimentos”. (BOBBIO, 2000, p. 30)

Após passar por análises como a da decisão tomada por um único indivíduo que tem reflexos coletivos, bem como o estabelecimento do número de pessoas que têm direito a voto, fala que “a onicracia, como governo de todos, é o ideal-limite”. (BOBBIO, 2000, p. 31)

Porém, entende o jurista italiano que é indispensável uma terceira condição para uma definição mínima de democracia, ao afirmar que:

...é preciso que aqueles que são chamados a decidir ou a eleger os que deverão decidir sejam colocados diante de alternativas reais e postos em condição de poder escolher entre uma e outra. Para que se realize esta condição é necessário que aos chamados a decidir sejam garantidos os assim denominados direitos de liberdade, de opinião, de expressão das próprias opiniões, de reunião, de associação, etc. – os direitos à base dos quais nasceu o Estado liberal e foi construída a doutrina do estado de direito em sentido forte, isto é, do estado que não apenas exerce o poder sub lege, mas o exerce dentro de limites derivados do reconhecimento constitucional dos direitos “invioláveis” do indivíduo. Seja qual for o fundamento filosófico destes direitos, eles são o pressuposto necessário para o correto funcionamento dos próprios mecanismos predominantemente procedimentais que caracterizam um regime democrático. As normas constitucionais que atribuem estes direitos não são exatamente regras do jogo: são regras preliminares que permitem o

desenrolar do jogo (BOBBIO, 2000, p. 32).

Assim, deve-se concluir que só se pode falar realmente de uma democracia quando esta se encontre alinhada, em sua formação, a princípios como o da ética, além de assegurar a todos a possibilidade de escolha e de decisão sobre os destinos de determinado estado.

Porém, só em um modelo estatal em que se assegurem certos direitos, como os de liberdade, igualdade e de expressão, é que se pode falar em democracia, principalmente se não houver estabilidade institucional que fragilize a participação dos indivíduos na construção e manutenção de tais direitos, os quais devem ser entendidos como fundamentais.

Esse seria um modelo ideal no qual a participação democrática é um de seus principais instrumentos e, quanto mais se ampliar tais instrumentos, mais solidificada e legitimada estará a democracia que tenha como pilares tais institutos, desde que tais desideratos visem à máxima efetivação do princípio da dignidade da pessoa humana.

4. Processo administrativo e participação democrática

Entendido, então, o processo como um procedimento qualificado pelo contraditório, incluído em tal compreensão o processo administrativo, passamos agora a analisar este como um instrumento de confirmação do Estado Democrático de Direito a partir daquela estrutura dialética formatada a partir da atuação de todos os interessados.

Conforme Bordenave (1995, p. 22), participação vem da palavra “parte”, tendo como significado “fazer parte de algum grupo ou associação”, “tomar parte numa determinada atividade ou negócio”, “ter parte”, “fazer diferença”, “contribuir para construção de um futuro melhor para nós e para as futuras gerações”. A abordagem do autor é sempre do ponto de vista da participação ativa e nunca da passiva, pois um mero participante, aquele que apenas faz parte, não contribui para mudanças decisivas para a sociedade (BORDENAVE, 1995, p. 23).

A ideia de processo administrativo como instrumento de participação democrática, para Sundfeld, é nova, sendo também provocadora de mudanças na Administração Pública, principalmente por ter esta origem patrimonialista e

estamental (SUNDFELD, 2011, p. 2).

Dúvidas não há de que o Estado brasileiro, instituído a partir da Constituição da República de 1988, tem no povo a força dominante e legitimadora de toda a estrutura de poder, por isso é tido como Estado Democrático de Direito nos termos do art. 1º de nossa Carta Magna. (DEL PRÁ, 2008, p. 167)

Desta forma, faz-se necessária a participação popular na tomada de decisões, não só decisões coletivas como afirma Kelsen (2008, p. 142), mas também em decisões que revelem uma norma a ser aplicada de forma individual.

Diante desse viés constitucionalista do processo administrativo, há de se falar desse instrumento com ênfase, agora, no seu aspecto democrático, o qual tem também como escopo fomentar aos administrados a possibilidade de participação nas decisões estatais.

Para Bonavides (2004, p. 13), a democracia é conceituada como uma

...forma de exercício da função governativa em que a vontade soberana do povo decide, direta ou indiretamente, todas as questões de governo, de tal sorte que o povo seja sempre o titular e o objeto, a saber, o sujeito ativo e o sujeito passivo do poder legítimo.

Vale a pena ressaltar que Bonavides (2009, p. 571) afirma ser a democracia, entre outros, um direito de quarta geração, decorrente esta da globalização dos direitos fundamentais, por ser tal fenômeno não só inerente aos interesses neoliberais, ressaltando-se que:

...à medida que a fundamentalidade cresce e avulta na consciência contemporânea das sociedades democráticas, ocorre uma associação conceitual dos direitos fundamentais ao conceito de democracia, até fazer desta, no curso de uma evolução de sentido, a mais apurada forma de direito fundamental, a saber, direito da quarta geração, que a dignidade da pessoa humana ampara e alarga. (BONAVIDES, 2008, p. 351)

Em suas obras, nota-se certa preocupação de Bonavides com a democracia representativa brasileira, pois tal sistema tem, a seu ver, implicado uma ruptura entre Estado e sociedade, entre o cidadão e seu representante, entre os

governantes e os governados. Diante de tal crise, propõe que seja implementada uma verdadeira democracia participativa, cuja estrutura organizacional se assenta, entre outros, no princípio da soberania popular, pois, como bem fala, “não há democracia sem participação”. (BONAVIDES, 2003, p. 51)

Shirato (2010, p. 39) também vê a democracia que provem da atual ordem constitucional como demandante da participação efetiva da população nas suas mais variadas formas, afirmando que:

Sendo assim, o sentido de democracia que emana da Constituição Federal não predica apenas o direito do povo de livremente escolher seus governantes, mas obriga ao Estado que possibilite a todos os interessados o direito de participar dos processos decisórios, no exercício do poder que ao povo pertence em última instância.

É como instrumento de participação, também, que vemos o processo administrativo moderno, pois ele tem, conforme Shirato (2010, p. 21), “inegáveis consequências sobre a forma como a Administração Pública desempenha suas funções previstas em lei”, sendo altamente relevante na afirmação e efetivação do Estado Democrático de Direito, previsto no art. 1º, caput, da Constituição da República de 1988. Como bem ressalta:

...é necessário, para o cumprimento do disposto no art. 1º da CF, que sejam assegurados aos cidadãos os mecanismos que possibilitem o exercício de seu poder, tanto na escolha de representantes, quanto na participação do processo decisório do Estado. É um dos elementos essenciais de um regime democrático o direito de participar dos processos decisórios. (SHIRATO, 2010, p. 38)

É de se destacar que a lei 9.784/99, a qual regula o Processo Administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, prevê, em seus artigos 31 a 35, possibilidade de participação popular sempre que envolver “assunto de interesse geral ou matéria relevante”, através de consultas públicas ou audiências públicas.

Ressalte-se que o resultado de tal discussão pública (atas) quando necessário

à instrução do processo², em que haverá a participação popular, diretamente ou através de associações legalmente reconhecidas, fará parte do processo administrativo e servirá para o convencimento do agente público, para demarcação de sua atuação e orientação de como se portar frente à vontade popular manifestada, já contida no documento apensado aos autos administrativos.

Complementando as razões aqui expostas, é de se trazer à colação a teoria de Peter Häberle (2002, p. 13), cujos estudos sobre o aumento da participação democrática no processo judicial são sempre citados nas discussões acadêmicas que envolvam tal tema, principalmente por ser aplicável em sociedades democráticas e abertas como a prevista pela nossa Carta Constitucional.

E, em sua obra de título *Hermenêutica Constitucional*, tal autor mostra que as mais variadas pessoas, quer sejam singulares ou coletivas, participantes de uma sociedade plural, têm papel fundamental na interpretação do direito e, por conseguinte, na resolução de questionamentos que são levados às hostes do Poder Judiciário.

Apesar do enfoque da doutrina de Häberle ser no processo judicial, pelo que se demonstrou acima do que se entende por processo administrativo, há plena adequação de tal teoria com os fins pretendidos por esta exposição, principalmente por ter a ideia daquele autor como pressuposto justamente a abertura e a pluralização das pessoas que fazem parte deste processo de interpretação, pois, conforme o autor, em uma sociedade plural e democrática, deve-se priorizar a ampliação e o aperfeiçoamento dos instrumentos necessários à efetivação do direito, e, dentro deste, especialmente, os fundamentais.

Tanto o é que elencou “os requerentes ou partes em processo administrativo de caráter participativo” entre os que chamou de participantes do processo de decisão, que não são necessariamente órgãos do Estado, contidos em seu catálogo sistemático dos participantes do seu modelo hermenêutico de interpretação constitucional. (HÄRBELE, 2002, p. 21)

Diante de tal argumentação, vê-se que o legislador ordinário trouxe vários institutos de participação democrática que se adequaram à tal ideia. Um desses

² Art. 35. Quando necessária à instrução do processo, a audiência de outros órgãos ou entidades administrativas poderá ser realizada em reunião conjunta, com a participação de titulares ou representantes dos órgãos competentes, lavrando-se a respectiva ata, a ser juntada aos autos.

institutos foi implantado pela Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000, que, em seu artigo 48, parágrafo único, inciso I, trouxe o incentivo à participação popular no acompanhamento da execução orçamentária³.

A figura do *amicus curiae* também revela um aumento da participação democrática em processos judiciais, a partir do entendimento de que decisões, inclusive em sede de controle concentrado de constitucionalidade, possam interferir em direitos de terceiros os quais originariamente não participaram de todo o desenvolvimento processual.

Com previsão na Lei da Ação Direta de Constitucionalidade (Lei n. 9.868/99), especificamente no parágrafo 2º de seu art. 7º,⁴ não tem o *amicus curiae* uma natureza jurídica precisa, pois ora pensam que ele é “colaborador da corte”⁵, ora como “terceiro”⁶, porém revela tal instituto indiscutível teor democrático, pois a participação de afetados ou interessados em processos em que caiba tal figura legitima a decisão a ser prolatada.

Não poderíamos deixar de citar o instituto da gestão democrática da cidade trazida pelo Estatuto das Cidades, Lei 10.257, de 10 de julho de 2001, em seus artigos 43 a 45⁷. Em tais artigos do Estatuto das Cidades, vê-se a instituição de Órgãos Colegiados de Política Urbana, pressupondo-se, assim, uma

3 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 à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;

4 Art. 7º Não se admitirá intervenção de terceiros no processo de ação direta de inconstitucionalidade.

§ 1º (VETADO)

§ 2º O relator, considerando a relevância da matéria e a representatividade dos postulantes, poderá, por despacho irrecorrível, admitir, observado o prazo fixado no parágrafo anterior, a manifestação de outros órgãos ou entidades.

5 Decisão monocrática publicada em 01.08.2008, dada na ADPF 134, de relatoria do Ministro Ricardo Lewandowski do STF.

6 Decisão monocrática publicada em 22.06.2009, dada na ADI n. 1504, de relatoria do Ministro Joaquim Barbosa.

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

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

II – debates, audiências e consultas públicas;

III – conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;

IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

V – (VETADO)

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

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

representação de vários segmentos, bem como a realização de debates, audiências, conferências e consultas públicas, orçamento participativo, revelando-se a necessidade de expressão da vontade popular, garantindo, de tal forma, um exercício mais efetivo da cidadania e, por consequência, uma afirmação da participação democrática.

Sem muitos aprofundamentos, mas sem querer cometer o equívoco caso fosse ausente, deve-se citar a contribuição de Habermas para o desenvolvimento da discussão sobre participação democrática na academia.

Ao diferenciar o “princípio da moral” do “princípio da democracia”, Habermas privilegia este em relação àquele, destacando a importância da participação de todos a partir da criação de uma “linguagem que permite à comunidade entender-se enquanto associação voluntária de membros do direito iguais e livres”. (HABERMAS, 2003, p. 146)

Assevera-se que em Habermas tal linguagem é primordial para a instituição da participação democrática, pois:

Partindo do pressuposto de que uma formação política racional da opinião e da vontade é possível, o princípio da democracia simplesmente afirma como esta pode ser institucionalizada – através de um sistema de direitos que garante a cada um igual participação num processo de normatização jurídica, já garantido em seus pressupostos comunicativos. (HABERMAS, 2003, p. 146)

Sobre a teoria proposta por Habermas, é interessante concluir que, para ele, quem está fora do processo criativo ou decisório de uma norma não legitima o resultado do produto de tal processo, não lhe dando qualquer importância, nem muito menos apresentando qualquer disposição para obedecer aquilo previamente determinado, pois os indivíduos ou grupos aliados do processo de construção não se contentariam com sua ausência do procedimento concebedor de uma lei ou decisão política. (HABERMAS, 2003, p. 146)

Claramente vislumbra-se que tais instrumentos só ratificam a ideia inicial lançada, qual seja, a de que a participação efetiva dos administrados em processos administrativos deve se dar da forma mais ampliada possível, não podendo a Administração Pública limitar, sem fundamentações razoáveis, a atuação daqueles em todo o intervalo em que se dá o decorrer processual.

Em verdade, falar em participação democrática no processo administrativo é assegurar aos interessados a aplicação de princípios constitucionais como

normas fundamentais, em especial, o contraditório e a ampla defesa, pois, só assim, identificam-se os interesses subjacentes ao caso concreto, quando, logo após, deve-se sopesá-los, caso sejam valores, chegando-se à decisão mais condizente com a situação fática em análise, afastando-se o que se tem por hábito, que é uma provável decisão unilateralmente imposta sem a devida consideração de todos os elementos pertinentes à decisão.

Assim, o processo administrativo tem grande importância no papel da efetivação dos valores democráticos, sendo um instrumento de materialização de tais valores, servindo não apenas para legitimar a atuação da Administração Pública em um Estado de Direito, mas também para a realização de direitos fundamentais em todas suas acepções.

Considerações finais

Pretendeu-se com o presente trabalho afirmar que o processo administrativo é um instrumento valioso de afirmações e garantias de direitos fundamentais positivados na Constituição Federal de 1988, exercendo papel primordial na legitimação das decisões emanadas no seu bojo, isso a partir de uma releitura do princípio democrático.

Alicerçando-se na afirmação de que processo é um procedimento qualificado pelo contraditório, vislumbra-se a superação da tese que afirmava ser o processo uma relação jurídica em que as partes submetiam-se ao Estado, que produzia isoladamente sua decisão.

Hoje não há mais espaço para tal concepção processual, pois a noção de processo não mais se adequa à categoria da relação jurídica, mas, sim, à concepção de processo qualificada pelo contraditório, pois, atualmente, é a participação igualitária no iter procedimental sua maior identificação, por ser tal acepção corolária do próprio Estado Democrático de Direito.

Porém, para tal compreensão, faz-se necessário, também, aplicar uma nova forma de se interpretar o Direito Administrativo, não mais o fazendo por um viés de interpretações literais, devendo-se para tal desiderato auxiliar-se da juridicidade, que se demonstrou ser uma nova feição da legalidade.

E, assim, a partir do momento em que é facultada aos interessados a participação na formação do conteúdo decisório, com a atribuição a estes do

direito de se manifestarem da forma mais ampla possível dentro de tal instrumento, efetiva-se o princípio democrático, que, hoje, não tem apenas uma feição formalista, mas, sim, de direito substancial, devendo a decisão refletir a ponderação de todos os interesses ali analisados.

Tal participação é facultada, especialmente, através do contraditório, o qual introduz o cidadão nesse contexto político, afirmando ainda mais sua condição política e seu tal status, que fora construído, sem sombra de dúvidas, através de disputas sociais, em que se afirmaram direitos civis, políticos e sociais.

Diante de tais premissas, é com absoluta certeza que podemos afirmar da viabilidade jurídica do uso do processo administrativo como instrumento de participação democrática, pois tal ideia garante ao administrado uma real e efetiva atuação no curso do processo, tornando possível sua influência no âmbito decisório da Administração Pública

Por último, vale a pena lembrar que a República Federativa do Brasil foi constituída sob a forma de Estado Democrático de Direito, sendo o Estado submisso ao Direito e à democracia, retirando destes a legitimação do seu exercício e devendo demonstrar sua submissão à vontade popular explanada no ordenamento jurídico pátrio.

A atual estrutura constitucional foi constituída de tal forma que não se harmoniza com o Estado democrático de direito uma nação administrada unilateralmente por gestores eleitos de forma periódica e sobre os quais recaía toda a possibilidade das escolhas e prioridades sociais sem qualquer participação das pessoas afetadas por tais atos.

Para acompanhamento de tal encargo, podemos concluir que é o processo administrativo um grande instrumento para a racionalização do agir estatal, ao possibilitar, através da participação democrática dos cidadãos, o controle da juridicidade dos atos estatais, bem como um grande legitimador das decisões proferidas no âmbito da Administração Pública.

Conclui-se, portanto, que tem o processo administrativo, entre outras funções, a de transformar a democracia ideal, legal ou visível (aquela que se encontra no texto constitucional) em democracia real, acolhendo tal princípio não só como vetor de organização do Estado, mas também como um direito subjetivo de participação na realização dos objetivos pretendidos pelo constituinte originário de 1988.

Referências

ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos**. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 27ª ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2010.

BACELLAR FILHO, Romeu. **Direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. 9ª ed. Trad. Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 24ª ed. São Paulo, Malheiros Editores, 2009.

_____, Paulo. **Teoria constitucional da democracia participativa**: por um direito constitucional de luta e resistência, por uma nova hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade. 2ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2003.

_____, Paulo. **A constituição aberta**. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

_____, Paulo. **Teoria do estado**. 7ª ed. São Paulo, Malheiros Editores, 2008.

BORDENAVE, Juan E. Diaz. **O que é participação**. 6. ed. São Paulo: Brasiliense, 1995.

DEL PRÁ, Carlos Augusto Rodrigues. **Amicus curiae**: instrumento de participação democrática e de aperfeiçoamento da prestação jurisdicional. Curitiba: Juruá, 2008.

DROMI, Roberto. **Derecho Administrativo**. 5. ed. Argentina: Ediciones Ciudad.

HÄBERLE, Peter. **Hermenêutica Constitucional**: a sociedade aberta dos

intérpretes da Constituição: contribuição para a interpretação pluralista e procedimental da Constituição. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2002.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia**: entre facticidade e validade, volume I. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HARTOG, François. **Das ideias**. In: DARNTON, Robert; DUHAMEL, Olivier (Org.). Democracia. Trad. Clóvis Marques. Rio de Janeiro: Record, 2001.

KELSEN, Hans. **A democracia**. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

MACHADO, Hugo de Brito. **Direitos fundamentais do contribuinte e a efetividade da jurisdição**. São Paulo: Atlas, 2009.

MARTINS, Ricardo Marcondes. O conceito científico de processo administrativo. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 235, p. 321-381, 2004.

MEDAUAR, Odete. **A processualidade no Direito Administrativo**. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

MORAES, Germana de Oliveira. **Controle jurisdicional da administração pública**. 2ª ed. São Paulo: Dialética, 2004.

MOREIRA, Egon Bockmann. **Processo administrativo**. São Paulo: Malheiros, 3ª ed., 2007.

ROCHA, José de Albuquerque. **Súmula vinculante e democracia**. São Paulo: Atlas, 2009.

SEGUNDO, Hugo de Brito Machado. **Fundamentos do direito**. São Paulo: Atlas, 2010.

SCHIRATO, Vitor Rhein. O processo administrativo como instrumento do Estado

de Direito e da democracia. In: MEDAUAR, Odete; SCHIRATO, Vitor Rhein (Org.). **Atuais rumos do processo administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

SILVA, Arli Pinto da. **Processo administrativo e município: uma forma de participação democrática**. 2008. Dissertação (Mestrado em Direito) – Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2008. p. 102-103.

SUNDFELD, Carlos Ari. O processo administrativo e seu sentido profundo no Brasil. In NOHARA, Irene Patrícia; MORAES FILHO, Marco Antonio Praxedes de. **Processo administrativo: temas polêmicos da Lei nº 9.784/99**. São Paulo: Atlas, 2011 TORO, José Bernardo. **A construção do público: cidadania, democracia e participação**. Seleção de textos e organização, Cristina Duarte Werneck e Nísia Duarte Werneck. Rio de Janeiro: Editora Senac Rio, 2005.

TORO, José Bernardo. **A construção do público: cidadania, democracia e participação**. Seleção de textos e organização, Cristina Duarte Werneck e Nísia Duarte Werneck. Rio de Janeiro: Editora Senac Rio, 2005.

