

# PRINCÍPIO DA PARTICIPAÇÃO NA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL/BRASIL: AVANÇOS E RETROCESSOS

Janaína Rigo Santin\*

Resumo: No Estado Federal brasileiro, as unidades federativas tem autonomia para elaborar suas Constituições próprias, conforme a realidade de cada Estado. No Rio Grande do Sul, Estado mais ao sul do Brasil, o qual faz divisa com a Argentina, o Uruguai e o Paraguai, possui uma Constituição bastante arrojada no que tange à adoção de uma administração consensual, democrática e participativa. Nesse sentido, a Constituição Estadual do Rio Grande do Sul vai muito além da Constituição Federal Brasileira, já que positivou o princípio da participação como um dos princípios explícitos do regime jurídico-administrativo estadual, em seu artigo 19. Porém, os avanços participativos vêm sofrendo retrocessos, com muitos de seus mecanismos revogados pelo poder reformador estadual. Dessa forma, pelo método dedutivo, o artigo visa demonstrar que para concretizar plenamente os ideais da Constituição Estadual Riograndense é preciso desenvolver uma sociedade participativa, na qual a cidadania deve ir além de apenas fazer a tradicional escolha subjetiva de seus representantes, no momento das eleições.

Palavras-Chave: Administração Consensual; Administração Gerencial; Cidadania; Participação.

---

\* Universidade de Passo Fundo. Pós-doutorado em Direito pela Universidade de Lisboa, com bolsa CAPES. Doutora em Direito pela Universidade Federal do Paraná (PR, Brasil). Mestre em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (SC, Brasil). Advogada e docente permanente do Mestrado em Direito e do Mestrado e Doutorado em História da Universidade de Passo Fundo (Passo Fundo, RS, Brasil).

## PRINCIPLE OF PARTICIPATION IN RIO GRANDE DO SUL STATE/BRAZIL: ADVANCES AND SETBACKS

**Abstract:** In the Brazilian Federal State, the federative parts have autonomy to draw up their own Constitutions, according to the local reality. In Rio Grande do Sul, the southernmost state of Brazil, located a border with Argentina, Uruguay and Paraguay, it has a very bold constitution with regard to the adoption of a consensual, democratic and participatory administration. In this sense, the Constitution of Rio Grande do Sul State goes far beyond the Brazilian Federal Constitution, since it has positivized the principle of participation as one of the explicit principles of the local legal-administrative regime, in its article 19. However, participatory advances have come suffering setbacks, with many of its mechanisms revoked by the Rio Grande do Sul reforming power. Thus, by the deductive method, the paper aims to demonstrate that to fully realize the ideals of the Rio Grande do Sul local Constitution it is necessary to develop a participatory society, in which citizenship must go beyond just making the traditional subjective choice of their representatives, in elections moments.

**Keywords:** Consensus Management; Management administration; Citizenship; Participation.

### 1. INTRODUÇÃO:



Estado moderno sempre esteve e está em constante mutação, no intuito de acompanhar a evolução social em todos os seus aspectos. Da mesma maneira, a estrutura administrativa que operacionaliza o Estado também sofre essas injunções, o que irá refletir na prestação dos serviços públicos.

No Estado liberal, desenvolveu-se um modelo de gestão

da estrutura administrativa adequado a justificar a dominação por ele exercida: a administração burocrática sob o paradigma da racionalidade instrumental-legal desenvolvido por Max Weber. Neste Estado liberal, a "legitimidade da Administração Pública repousava na legitimidade da própria lei, a cuja execução deveria se ater". (Baptista, 2003, p. 112)

Após, no início do século XX, com o Estado social, uma nova esfera de direitos fundamentais passa a exigir uma maior intervenção estatal na economia, com vistas a reduzir desigualdades e alcançar uma justiça material: os direitos sociais. Introduziram-se, para tanto, serviços públicos capazes de dar conta da efetivação de tais direitos subjetivos. Mantiveram-se, nesse paradigma estatal, o modo de produção capitalista e o modelo de racionalidade burocrática weberiano, que naturalmente, sofreu uma dilatação de sua esfera de atuação.

Este modelo de Estado social está pautado em uma política de investimento público muito alta, já que o Estado é o grande motor propulsor da economia. Entretanto, os recursos públicos são obtidos, em sua maior parte, pela via da tributação. E o que se observa é que as pessoas, na grande parte dos países, querem obter o maior número de benesses das prestações sociais estatais, e pagar o mínimo possível de impostos. Tal situação é apontada por Rosanvallón (1997) como o grande problema do Estado Providência ou Social, a volta da luta de todos contra todos e a escassez da solidariedade.

Assim, tanto no modelo liberal (atualmente retomado sob a perspectiva neoliberal), quanto no modelo social, verificou-se um déficit de legitimação do poder estatal, tendo em vista que nenhum dos modelos privilegiou as manifestações de sociabilidade e solidariedade existentes no interior desse mesmo Estado, ou seja, na sociedade civil. Foram criados paradigmas estatais de todo afastados da sociedade, sob o fundamento de um contrato social que relega à margem do sistema aqueles que o celebram: os cidadãos.

Na recente proposta gerencial de administração pública, que iniciou sua implantação no Brasil a partir da Emenda Constitucional n. 19/1998 e foi aprofundada nos dias atuais, eliminasse o controle de meios, característico da administração burocrática, em favor do controle de resultados, com a flexibilização do regime jurídico-administrativo. A legitimidade do poder estatal advirá a partir da eficiência dos resultados obtidos, em especial porque estes serão previamente decididos pelos cidadãos mediante a adoção ampla do direito de participação e do fomento do controle social.

Nesse sentido, o modelo gerencial privilegia o controle social de resultados, mas acompanhando o entendimento de Diogo Moreira Neto (2001) o gerencialismo precisa andar ao lado da administração consensual, com a inserção do princípio da transparência, da responsabilidade e mecanismos de *accountability* na gestão administrativa. Attingir formas participativas de formação das tutelas jurídicas e políticas como, por exemplo, a promoção de audiências públicas com ampla participação da cidadania na elaboração das peças orçamentárias, planos diretores e planos de governo, contando com o devido acompanhamento popular tanto na execução quanto na posterior prestação de contas dos gestores públicos.

Na administração consensual adota-se uma gestão democrática e participativa, a qual deve abranger todos os entes da federação e nas três esferas de poder. E, nesse sentido, a Constituição Estadual do Rio Grande do Sul foi muito além da Constituição Federal Brasileira, já que positivou o princípio da participação como um dos princípios do regime jurídico-administrativo, em seu artigo 19, que assim dispõe:

Art. 19. *A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes do Estado e dos municípios, visando à promoção do bem público e à prestação de serviços à comunidade e aos indivíduos que a compõe, observará os princípios da legalidade, da moralidade, da impessoalidade, da publicidade, da legitimidade, da participação, da razoabilidade, da economicidade, da motivação e o seguinte: (Redação dada pela Emenda*

Constitucional n.º 7, de 28/06/95) (grifo nosso)

Dessa forma, no Brasil e, em especial no Estado do Rio Grande do Sul, o controle social e a participação popular devem estar além das ideologias e inclinações partidárias. São imposições do ordenamento jurídico, em especial da Constituição Federal e da Constituição Estadual do Rio Grande do Sul. Passa a haver uma superação da democracia meramente formal, com a conjugação dos mecanismos de representatividade aos de democracia direta. E é inegável o incremento que o modelo de Administração consensual dá às possibilidades de participação dos cidadãos na tomada de decisões administrativas e no controle da máquina estatal, otimizando a aplicação dos recursos e alargando de maneira considerável o acesso popular aos órgãos administrativos deliberativos e consultivos.

## 2. ADMINISTRAÇÃO CONSENSUAL:

O modelo de Administração gerencial prima pela eficiência na gestão da coisa pública e pelo controle de resultados. Mas suas finalidades serão atingidas por meio de uma administração consensual, ou seja, com a participação intensa da cidadania na gestão da coisa pública, tanto no âmbito do controle social como também na participação prévia da cidadania na definição das políticas públicas a serem adotadas por seus representantes, num misto de democracia representativa e democracia participativa.

Trata-se de alcançar a legitimação da atividade estatal por meio de uma agudização do procedimento democrático, o qual deve ser aberto para a participação dos cidadãos na tomada das decisões de relevo na gestão pública. Este problema mereceu atenção especial por Jürgen Habermas, ao constatar que

nos casos em que a administração decide, guiada apenas por pontos de vista da eficiência, convém buscar *filtros de legitimação*, os quais podem ser cedidos pelo direito procedimental. (...) Uma vez que a administração, ao implementar programas

de leis abertos, não pode abster-se de lançar mão de argumentos normativos, ela tem que desenvolver-se através de formas de comunicação e procedimentos que satisfaçam às condições de legitimação do Estado de direito. (1997, p. 185)

Na complexidade social da atualidade, Jürgen Habermas sugere a adoção de uma nova maneira de legitimação, obtida mediante o procedimento democrático, reforçando-se as formas comunicativas e de participação dos cidadãos na gestão da coisa pública. Dar azo aos "fluxos comunicativos e pelas influências públicas que procedem da sociedade civil e da esfera pública política, os quais são transformados em poder comunicativo pelos processos democráticos". (1997, p. 186)

Almeja-se não a superação dos mecanismos de representação tradicionais, mas conjugá-los com a sociedade civil no processo de tomada das decisões. Um procedimento democrático de formulação das decisões jurídicas e políticas, capaz de proporcionar aos cidadãos resolver, em conjunto aos representantes políticos, os seus problemas da melhor maneira possível,

No paradigma procedimentalista do direito, a esfera pública é tida como a ante-sala do complexo parlamentar e como a periferia que *inclui* o centro político, no qual se originam os impulsos: ela exerce influência sobre o estoque de argumentos normativos, porém sem a intenção de conquistar partes do sistema político. Através dos canais de eleições gerais e de formas de participação específicas, as diferentes formas de opinião pública convertem-se em poder comunicativo, o qual exerce um duplo efeito: a) de autorização sobre o legislador, e b) de legitimação sobre a administração reguladora; ao passo que a crítica do direito, mobilizada publicamente, impõe obrigações de fundamentação mais rigorosas a uma justiça engajada no desenvolvimento do direito. (Habermas, 1997, p.187)

Trata-se de uma ideia dogmática no sentido *sui generis* e que, portanto, não refuta por completo o paradigma procedimentalista weberiano e a observância do regime jurídico de Direito Administrativo dele decorrente. Mas exige a sua reformulação, a partir da abertura de canais para a participação da sociedade civil, possibilitando-se assim o alcance do princípio da

eficiência mediante a participação dos cidadãos na gestão pública. (Santin, 2014)

Para Agustín Gordillo, o mérito de ouvir os administrados, consumidores e interessados em geral constitui um critério de sabedoria política, já que o governo depende da aprovação dos governados. Traz, portanto, as seguintes vantagens: a) mostra-se uma garantia objetiva de razoabilidade, dificultando a produção de atos ilegítimos; b) um mecanismo idôneo de formação de consenso perante a opinião pública a respeito da conveniência ou não de um ato ou obra estatal, o que diminui o risco de possíveis erros nas decisões sobre a condução das políticas públicas; c) uma garantia de transparência dos procedimentos estatais, moralizando e dificultando operações corruptas dentro da máquina administrativa; d) um facilitador da eficácia das ações públicas pela vinculação dos indivíduos pelas decisões autogestionadas; e) um elemento de democratização do poder, já que a democracia não é um mero modo de designação do poder, mas em especial um modo de exercício do poder e, por fim; f) é um modo de participação dos cidadãos no poder público, algo fomentado nas normas e princípios políticos constitucionais e supranacionais. (Gordillo, 1998, p. XI-8, XI-9)

Com certeza, ao Estado e à sociedade política caberá a legitimidade para tomar decisões de caráter geral que afetem ou comprometam a totalidade da sociedade. Porém, sem prejuízo de sua identidade sistêmica, poderá articular-se com a sociedade civil num sistema político mais amplo, constituído por relações de competência, conflito e cooperação entre os poderes do Estado e os poderes sociais na busca de formulação das decisões imperativas e nos programas de ação estatal. (García-Pelayo, 1996, p. 197-204)

Mediante a decisão consensual, obtida pela participação dos cidadãos interessados e das organizações da sociedade civil, haverá a eleição consciente entre duas ou mais opções, o que reduzirá a margem de incerteza que permeia as decisões

administrativas e facilitará a efetividade da ordem legal e das políticas públicas, afastando a tomada de decisões autoritárias e unilaterais pelos organismos estatais. Essa redução da incerteza e do autoritarismo estatal ocorre porque há vários participantes na decisão, representados pelas organizações da sociedade civil, as quais, em conjunto com os órgãos estatais competentes, chegam de modo consciente a um acordo sobre ela. Diminuem-se, assim, a resistência social a decisões já tomadas e a implementação de políticas públicas desencontradas aos interesses da população. Ou seja, é preciso atender às demandas e fazer participar da decisão aqueles que exercem o controle sobre ela, para que, mediante o acordo das organizações participantes do consenso, seja reduzida a área de incerteza que reveste a decisão e a ação estatais, diminuindo-se, por consequência, a indeterminação sobre os resultados da ação, que será vinculatória para toda a esfera social. Mostra-se, portanto, uma alternativa diferente de ação ao sistema político e estatal em um mundo altamente complexo e plural. (García-Pelayo, 1996, p.204-207)

Dessa forma, a fim de ser atingido o ideal de uma gestão administrativa consensual, que respeite o regime jurídico-administrativo e seus princípios informadores presentes, em especial, na Constituição Estadual do Rio Grande do Sul, urge a introdução de uma gestão administrativa participativa, capaz de aliar a representação tradicional e a participação da sociedade civil nos mecanismos de poder.

A consensualidade no Rio Grande do Sul poderá ser exercida em âmbito dos três poderes estatais (Legislativo, Executivo e Judiciário). No Poder Legislativo podem ser salientados os mecanismos constitucionais de participação direta como o plebiscito, referendo e iniciativa popular. Salienta-se que tais mecanismos tem uma tônica especial na Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, eis que a consulta prévia da população aparece em muitos dos mandamentos constitucionais, como o previsto no artigo 177 § 5º da Constituição Estadual, o qual



estabelece a obrigatoriedade da “participação das entidades comunitárias legalmente constituídas na definição do plano diretor e das diretrizes gerais de ocupação do território, bem como na elaboração e implementação dos planos, programas e projetos que lhe sejam concernentes.”

Ou seja, sabe-se que, de regra, as leis ordinárias são iniciadas com o projeto de lei, que vai para a discussão, emendas e aprovação pelo poder legislativo, para após retornar ao executivo para sanção ou veto e posterior promulgação e publicação. Entretanto, a Constituição Estadual do Rio Grande do Sul prevê que nas leis urbanísticas, antes de sua aprovação definitiva pelo Legislativo e Executivo municipal, será necessário também que se façam audiências públicas e consultas populares. Objetiva-se proporcionar a participação tanto dos cidadãos quanto das entidades comunitárias legalmente constituídas no processo de elaboração e implementação dos planos diretores e demais programas e projetos urbanísticos, sob pena de serem declarados nulos, por inconstitucionalidade decorrente de vício formal no seu processo legislativo. Este assunto será melhor aprofundado no próximo item deste artigo.

Por sua vez, no Poder Executivo, a administração consensual e participativa está presente quando são usadas “formas alternativas consensuais de coordenação de ações, por cooperação e por colaboração”. (Moreira Neto, 2001, p. 41-42) Trata-se aqui, em especial, da participação deliberativa e/ou consultiva da população em conselhos municipais e estaduais, como se pode observar nos artigos 19, § 2.º da Constituição Estadual do Rio Grande do Sul: “A ação político-administrativa do Estado será acompanhada e avaliada, através de mecanismos estáveis, por Conselhos Populares, na forma da lei”. Tais conselhos estão previstos em inúmeras pastas do Governo Estadual, e serão melhor abordados no item a seguir.

E, por fim, no Poder Judiciário, o modelo consensual e participativo pode ser levado para a solução dos conflitos, como

ocorre no Tribunal do Júri (em que membros da sociedade civil integram o conselho de jurados) e também nos Juizados Especiais Cíveis e Criminais (Lei n.º 9.099/95), cuja origem passou necessariamente pelo Rio Grande do Sul em 1982, por iniciativa da Associação dos Juizes do Estado do Rio Grande do Sul (AJURIS), do magistrado Luiz Antônio Corte Real e do desembargador Antonio Guilherme Tanger Jardim, então juiz de direito da comarca de Rio Grande.<sup>1</sup> Os Juizados Especiais Cíveis são uma instância da justiça estadual responsável pelo julgamento das causas de menor valor econômico (até quarenta salários mínimos), que contam com a atuação direta de cidadãos na condução e julgamento de processos, que são os juizes leigos (advogados com mais de cinco anos de experiência) e os conciliadores (advogados, bacharéis e alunos das Faculdades de Direito, bem como pessoas da sociedade civil em geral). Orientam-se por critérios de oralidade, simplicidade, informalidade, economia processual e celeridade (art. 2.º da Lei n.º 9.099/95). Da mesma forma, os Juizados Especiais Criminais também preveem mecanismos consensuais e participativos de decisão. São competentes para julgar crimes de menor potencial ofensivo (artigo 61 da Lei 9.099/95), como as contravenções penais e os crimes a que a lei comine pena máxima não superior a 2 (dois) anos, cumulada ou não com multa. Para conciliação, julgamento e execução das infrações penais de sua competência admite-se a presença de um juiz togado ou um juiz togado e um leigo, a ser recrutado entre advogados com mais de cinco anos de experiência (art. 60 da Lei n.º 9.099/95).

Assim, enfatiza-se aqui o uso da democracia participativa também no Judiciário, onde tanto nos Juizados Especiais Cíveis

---

<sup>1</sup> O sucesso da experiência motivou a instalação de outros juizados em diversas comarcas do Estado, regulamentados posteriormente pela Lei Estadual n. 8.124/86. A iniciativa logo se espalhou por outros estados brasileiros, tendo Lei Federal n. 7.244, de 07.11.84 introduzido o Juizado de Pequenas Causas Cíveis em todo o Brasil, em caráter facultativo ao autor para causas patrimoniais de pequeno valor. (Scheleder; Santin, 2012. p. 12508-12538).

como nos Criminais abre-se espaço para que os cidadãos assumam tarefas dantes exclusivas e reservadas à magistratura. (Santini, 2007) E, por fim, importa destacar que a ideia da consensualidade no Poder Judiciário tomou grande força com o Novo Código de Processo Civil e as novas formas alternativas de solução dos conflitos, como a mediação<sup>2</sup> e a arbitragem<sup>3</sup>.

Porém, apesar dos mecanismos acima indicados de democracia participativa no Legislativo, Executivo e Judiciário, Diogo de Figueiredo Moreira Neto salienta que é no campo do Executivo e da Administração Pública que haverá maiores condições de desenvolvimento da participação popular no exercício do poder e, por sua vez, da execução de maneiras consensuais de gestão, tanto como método decisional como operacional. (Moreira Neto, 2001, p. 41-42) Além de proporcionar maior legitimação das decisões públicas e dos atos administrativos, a participação da cidadania na gestão administrativa possibilitará decisões governamentais afinadas aos anseios da população, unindo e potencializando a criatividade e operatividade dos entes da constelação social e estatal, tendo em vista o caráter dialógico por que essas deverão ser tomadas.

Decisões compartilhadas entre a estrutura administrativa e a sociedade civil contribuirão para um aprimoramento da governabilidade, propiciarão maiores freios contra o abuso; favorecerão o cumprimento e a efetividade das políticas públicas, por haver maior empenho e menor resistências na sua execução por parte da população diretamente afetada pelas decisões; proporcionarão a tomada da decisão mais sábia e prudente; desenvolverão a responsabilidade das pessoas no cumprimento dos normativos legais e decisões administrativas, por serem coautoras no seu processo de formulação. Todas essas vantagens, por

---

<sup>2</sup>Para um aprofundamento sobre as noções de mediação, ver (Warat, 2001); (Warat, 1998) e (Morais, 1999).

<sup>3</sup>Para um aprofundamento sobre as noções de arbitragem, em especial a arbitragem administrativa, ver (Gordillo, 1998)

certo, contribuirão de modo sensível para um aumento de eficiência na ação estatal e otimização da aplicação do dinheiro público. (Moreira Neto, 2001, p. 15, 27)

Porém, salvo melhor juízo, apesar das evidentes contribuições doutrinárias para o estudo da Administração consensual, é preciso cuidado quando tais propostas apresentam uma tonalidade nitidamente neoliberal, em especial ao estabelecer que a Administração consensual será alcançada a partir dos processos de desregulamentação e privatização do setor público. Esta parece ser a tendência que se observa atualmente no Estado do Rio Grande do Sul, quando se retirou da Constituição Estadual dispositivos de participação popular como, por exemplo, a exigência do plebiscito prévio para a venda de estatais. Veja-se o que ocorreu em 2019, quando foi revogado o parágrafo 4 do artigo 22 da Carta Estadual pela Emenda Constitucional n. 77, de 8/05/2019. A partir desta emenda retirou-se a exigência de plebiscito para venda de algumas estatais estratégicas na área de energia. Após a alteração constitucional, deu-se seguimento aos trâmites legislativos com o projeto de Lei 263/2019, para a privatização das seguintes estatais: Companhia Estadual de Energia Elétrica Participações (CEEE-Par), da Companhia Estadual de Geração e Transmissão de Energia Elétrica (CEEE-GT) e da Companhia Estadual de Distribuição de Energia Elétrica (CEEE-D). Ele foi aprovado com 40 votos favoráveis e 14 contrários. Por sua vez, “o plenário também aprovou o PL 264 2019, que autoriza o Poder Executivo a promover medidas de desestatização da Companhia Riograndense de Mineração (CRM). A matéria recebeu 40 votos favoráveis e 14 contrários” (Biolchi, 2019). Pode-se aqui perceber uma tendência a “passar por cima” dos mandamentos constitucionais que determinavam a oitiva da população como condicionante para a privatização de estatais, favorecendo assim os interesses privados de domínio do setor energético, setor estratégico e elemento importante de soberania interna.

Esta retirada da exigência do plebiscito para privatização

de estatais no Rio Grande do Sul vinha sendo discutida há anos, ainda nos governos anteriores, com a justificativa de que o instrumento traria custos para o Estado e burocratizaria o processo. No entanto, entende-se que se houvesse interesse do governo e da Assembleia Legislativa, poderiam ter sido realizados os trâmites legislativos para a realização do plebiscito ainda durante as eleições de outubro de 2018, sem maiores custos e de forma simples, com apenas mais um item para a população votar, dizendo 'sim' ou 'não' para a autorização para privatização ou federalização das empresas.

Infelizmente, a história mostra que, independente de questões partidárias, há uma enorme dificuldade dos governantes em dividir seu poder decisório com a população, que é a verdadeira detentora da soberania popular, e para quem tanto Legislativo quanto Executivo devem prestar contas. O princípio da participação e o modelo de administração consensual são pontos fundamentais da Carta Estadual, os quais devem reger a administração pública do Estado do Rio Grande do Sul. Nesse sentido, é preciso um movimento de enfrentamento destes postulados neoliberais de ataque aos direitos fundamentais e de redução do Estado a uma função de mero "pagador de contas". Concretizar e valorizar a Constituição Estadual do Rio Grande do Sul e seus mecanismos participativos passa a ser uma importante arma da cidadania gaúcha na conquista de um espaço e do direito de ser ouvido pelos governantes.

De acordo com o Diogo Moreira Neto, "o importante não é chegar-se a um Estado grande, pequeno ou médio, ainda porque este conceito variará de País para País, mas a um Estado suficiente". (2001, p. 40) Há que se ter cautela e atenção para impedir que a concepção de administração consensual venha a ser utilizada com erros ou desvirtuamentos, no intuito de justificar o alheamento do Estado do exercício das funções para as quais ele foi destinado. Enfim, deve-se adotar com ressalvas o modelo de consensualismo proposto por alguns autores e também

governantes, impedindo que este venha a legitimar uma situação de dominação das massas populares mascarada de procedimento democrático, em especial em países de carência educacional ou pouco interesse político por parte de seus cidadãos.<sup>4</sup>

Não é possível entregar à iniciativa privada e ao mercado a totalidade da condução de políticas públicas vitais ao desenvolvimento social e à promoção da igualdade material. Não é possível, também, abandonar a maior conquista do Estado de direito, que é o constitucionalismo, o princípio da legalidade e, por sua vez, a existência do regime jurídico de direito administrativo nas questões que digam respeito ao interesse público. É mister partir dos princípios constitucionais para se construir "uma teoria que afirme o direito de participação popular na esfera administrativa, ao lado de outros mecanismos burocráticos de controle do poder público, como objeto capaz de radicalizar a liberdade". (Schier, 2002, p. 168)

O enfoque a ser dado deverá ser no sentido de refundar democraticamente tanto a Administração Pública quanto a sociedade civil, proporcionando a participação dos cidadãos no exercício do Poder de maneira engajada e consciente, colaborando com o processo decisório. Compatibilizar legalidade com eficiência e democracia sem prescindir: a) do Estado, na prestação dos serviços públicos essenciais; b) dos mecanismos de controle formais; c) da legalidade e d) do regime jurídico de direito administrativo.

Dessa forma, conclui-se que para a implementação efetiva

---

<sup>4</sup>No magistério de Manuel García-Pelayo, a implantação dos métodos consensuais na Administração Pública exige vários pressupostos, os quais não estão presentes em muitas sociedades nacionais, como um consenso generalizado básico, a imagem da política mais como um jogo do que como uma luta. Essa realidade poderá ocasionar graves inconvenientes, como a submissão das maiorias pelas minorias, afrontando o princípio democrático e facilitando o crescimento da apatia política, já que a população, muitas vezes, tem a sensação de que é a mesma coisa votar a uns ou a outros, de que nada vai mudar e que, portanto, é melhor não votar em ninguém. Logo, é mister analisar o método de maneira crítica, sempre com vistas ao estado de evolução da sociedade em que se quer implantá-lo. (1996, p. 218).

da administração consensual, é mister concretizar um instrumento jurídico já previsto no ordenamento jurídico brasileiro, em especial na Constituição Estadual do Rio Grande do Sul, em seu artigo 19: o princípio da participação popular na gestão da coisa pública. Para tanto, fundamental a análise de alguns dispositivos da Constituição Estadual potencializadores do princípio da participação.

### 3. O PRINCÍPIO DA PARTICIPAÇÃO NA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL DO RIO GRANDE DO SUL

No que tange ao estudo do princípio da participação, é interessante trazer à baila a posição adotada pelo Estado do Rio Grande do Sul, em que o princípio da participação é recepcionado pela Carta Estadual. Desde o seu preâmbulo nota-se a adoção de um regime de governo democrático, a ser exercido mediante formas representativas e também participativas.

Nós, representantes do povo Rio-Grandense, com os poderes constituintes outorgados pela Constituição da República Federativa do Brasil, voltados para a construção de uma sociedade fundada nos princípios da soberania popular, da liberdade, da igualdade, da ética e do pleno exercício da cidadania, em que o trabalho seja fonte de definição das relações sociais e econômicas, e a *prática da democracia seja real e constante, em formas representativas e participativas*, afirmando nosso compromisso com a unidade nacional, a autonomia política e administrativa, a integração dos povos latino-americanos e os elevados valores da tradição gaúcha, promulgamos, sob a proteção de Deus, esta Constituição do Estado do Rio Grande do Sul. (Rio Grande do Sul, 1989, grifo nosso)

Ao trabalhar com o título I – Dos Princípios Fundamentais, em seu art. 1.º, a Constituição Estadual do Rio Grande do Sul adota os mesmos princípios fundamentais e direitos individuais, coletivos, sociais e políticos universalmente consagrados pela Magna Carta de 1988. Já o seu art. 2.º dispõe que a soberania popular será exercida mediante sufrágio universal, voto direto, secreto e de igual valor e ainda mediante as manifestações diretas do plebiscito (consulta prévia à população estadual,

necessário para a venda de estatais rio-grandenses, conforme artigo 22 da Constituição Estadual, bem como para a emancipação de municípios, conforme artigo 18 § 4º da Constituição Federal), referendo (consulta posterior à edição de uma lei estadual, a qual vai ratificá-la ou não, previsto no artigo 69 da Constituição Estadual) e iniciativa popular (projeto de lei de iniciativa da população o qual, em particular, é tratado nos artigos 68 e seguintes da Constituição Estadual).

Porém, a Constituição Estadual Sul-rio-grandense inova ao dispor explicitamente em seu artigo 19 do princípio da participação. Salienta-se que aqui a carta estadual foi além da Magna Carta de 1988, tornando explícito para a Administração Pública estadual e municipal o princípio da participação. E reafirma no inciso III do referido artigo que a Administração organizar-se-á visando aproximar os serviços públicos dos beneficiários ou destinatários.

Em continuidade aos dispositivos da Constituição Estadual que reafirmam o princípio da participação observa-se o art. 23, o qual possibilita a todos o acesso à informação administrativa, repetindo dispositivos constitucionais. No art. 25 determina-se que as empresas sob controle estatal e fundações públicas deverão ter na sua diretoria, no mínimo, um representante dos empregados. Ao tratar das funções e atribuições do Ministério Público, a Carta Estadual rio-grandense, em seu art. 111, V incumbe ao *parquet*, nos termos de lei complementar, "receber petições, reclamações e representações de qualquer pessoa por desrespeito aos direitos assegurados na Constituição Federal, nesta Constituição e nas leis".

Dessa forma, a consensualidade e a participação popular na formulação das políticas públicas do Poder Executivo tanto em âmbito estadual quanto municipal são o grande diferencial da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul. Assim, para quase todas as áreas de atuação do poder executivo a Constituição estadual prevê que seja assessorado por um Conselho



Gestor, órgão composto de forma paritária por membros da sociedade civil e da sociedade política, com caráter consultivo ou deliberativo. Exemplifica-se esta atuação dos conselhos nas seguintes áreas: a) no art. 126 possibilita-se a participação da sociedade civil em Conselhos de Defesa e Segurança da Comunidade nos assuntos atinentes à segurança pública estadual; b) com relação ao direito à educação, a Constituição Estadual prevê que a política de ensino deverá embasar-se na democracia e no respeito aos direitos humanos (art. 196), primando pela gestão democrática do ensino público (art. 197, VI, o qual foi regulamentado pela Lei Estadual n.º 10.576/95, a qual “dispõe sobre a gestão democrática do ensino público e dá outras providências”. Por sua vez, deverá ser instalado um Conselho Estadual de Educação (art. 207), além dos Conselhos de Educação Municipais (artigo 207, § 2.º e 216, § 4.º), com poderes consultivos, fiscalizadores, normativos e deliberativos, compostos em grande parte por membros indicados pela comunidade escolar. Por sua vez, as escolas públicas deverão estar à disposição da comunidade e também contarão com Conselhos Escolares constituídos pelos diretores da escola e por representantes da comunidade escolar (art. 213); c) no que tange à cultura, também haverá um Conselho Estadual de Cultura para atingir a gestão democrática da política cultural (art. 225), devendo ser composto por representantes das entidades culturais; d) já a política estadual de ciência e tecnologia estará destinada a órgão específico criado por lei (Lei estadual n.10.534/95), o qual terá a forma de um conselho gestor e, em conjunto com a sociedade política, deverá conter representação de segmentos da comunidade científica e dos cidadãos (art. 235); e) para a comunicação social a Carta estadual possibilita amplo acesso dos meios de comunicação social estatais aos partidos políticos, sindicatos, organizações profissionais, comunitárias, culturais e ambientais defensoras dos direitos humanos e da liberdade de expressão e informação social (art. 239), estabelecendo no seu artigo 238 § único da instalação do Conselho

Estadual de Comunicação Social; e) e para a definição de políticas e programas de proteção da criança, adolescente, jovem, idoso, portadores de deficiência e/ou necessidades especiais possibilita-se a participação e entidades da sociedade civil (art. 260), destinando-se a coordenação, acompanhamento e fiscalização de tais programas a conselhos comunitários compostos também por segmentos da sociedade civil organizada (art. 260, parágrafo 1.º). E no seu parágrafo 2.º institui o Conselho Estadual do Idoso, o Conselho Estadual da Juventude e o Conselho Estadual da Criança e do Adolescente, como órgãos que auxiliam o poder executivo na formulação das políticas públicas específicas de cada pasta.

Já no que tange à saúde, o art. 242, IV determina que as ações e serviços públicos de saúde deverão observar a "participação, com poder decisório, das entidades populares representativas dos usuários e trabalhadores da saúde, na formulação, gestão, controle e fiscalização das políticas de saúde". Trata-se de norma que vai ao encontro da Lei Federal 8.080/90, que dispõe sobre a gestão participativa e descentralizada do Sistema Único de Saúde.

Por sua vez, na política estadual de habitação, a Constituição Estadual do Rio Grande do Sul estabelece que ela deverá estar articulada com as comunidades organizadas (art. 173).

Já quanto à segurança social, o art. 190 dispõe que "A Segurança Social é garantida por um conjunto de ações do Estado, dos Municípios e da sociedade, destinadas a tornar efetivos os direitos ao trabalho, à educação, à alimentação, à cultura, ao desporto, ao lazer, à saúde, à habitação e à assistência social, assegurados ao indivíduo pela Constituição Federal, guardadas as peculiaridades locais." Assim, tais ações de garantia de direitos sociais devem ser responsabilidade não só do Estado, mas dos Municípios e da própria sociedade civil.

A política de defesa do consumidor, por sua vez, deverá ser planejada e executada pelo Poder Público, sempre com a

"participação de entidades representativas do consumidor, de empresários e trabalhadores" (art. 267).

No que tange à política de desenvolvimento estadual e regional, a Constituição Estadual rio-grandense, em seu art. 167, determina que a definição das "diretrizes gerais, regionais e setoriais da política de desenvolvimento caberá a órgão específico, com representação paritária do Governo do Estado e da sociedade civil". E o artigo 168 garante o acesso aos cidadãos de informações sobre "qualidade de vida, meio ambiente, condições de serviços e atividades econômicas e sociais, bem como a participação popular no processo decisório".

Ao tratar sobre finanças públicas, o art. 146 da Constituição Estadual do Rio Grande do Sul remete o assunto à lei complementar, devendo esta observar os princípios constitucionais e de lei complementar federal (aqui relembram-se os princípios e as regras dispostos na Lei Complementar n.º 101/2000, em especial seu capítulo relativo ao princípio da transparência da gestão fiscal, nos artigos 48 a 59 da Lei de Responsabilidade Fiscal). Salienta-se a positivação da exigência, na forma da lei, da participação popular na elaboração das peças orçamentárias (art. 149, parágrafo 4.º da Constituição Estadual), assim dispondo: "os orçamentos anuais, de execução obrigatória, compatibilizados com o plano plurianual, elaborados com participação popular na forma da lei, e em conformidade com a lei de diretrizes orçamentárias, serão os seguintes: (...)." E ainda há a possibilidade, pelo art. 152, parágrafo 6.º da Constituição Estadual de serem "apresentadas emendas populares aos projetos de lei do plano plurianual, de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, desde que firmadas por, no mínimo, quinhentos eleitores ou encaminhadas por duas entidades representativas da sociedade". Note-se no seguinte parágrafo 7.º a obrigatoriedade de plena divulgação à cidadania das leis orçamentárias, franqueando-as ao público trinta dias antes de sua submissão ao plenário. Tais dispositivos visam ao controle social na gestão fiscal

do ente público ou poder, aliando-o ao princípio da participação popular e ao princípio transparência, possibilitando à cidadania, individual ou coletivamente organizada, controlar os atos contrários à legalidade ou ao interesse público. Nesse sentido, afirma Juarez Freitas que

temos, desde que bem interpretados, vários instrumentos disponíveis viabilizadores da intensificação do processo de controle social, que permite o mencionado amadurecimento crítico da sociedade, ou seja, a conquista de sua maioria cívica, habilitada a aproximar Estado e Sociedade, tornando, assim, o aparato estatal um servidor dos propósitos superiores da sociedade civil, para a qual o Estado existe como institucionalização das condições de paz, progresso, moralidade e justiça. (2011, p. 13-26)

Por fim, ao tratar da política urbana, a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, em seu art. 177, aponta a necessidade de participação das entidades comunitárias na formulação do Plano Diretor Municipal e das diretrizes gerais de ocupação do território Municipal:

Art. 177. Os planos diretores, obrigatórios para as cidades com população de mais de vinte mil habitantes e para todos os Municípios integrantes da região metropolitana e das aglomerações urbanas, além de contemplar os aspectos de interesse local, de respeitar a vocação ecológica, o meio ambiente e o patrimônio cultural, serão compatibilizados com as diretrizes do planejamento do desenvolvimento regional. (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 44, de 16/06/04) (...)

§ 5.º *Os Municípios assegurarão a participação das entidades comunitárias legalmente constituídas na definição do plano diretor e das diretrizes gerais de ocupação do território, bem como na elaboração e implementação dos planos, programas e projetos que lhe sejam concernentes.* (Rio Grande do Sul, 1989, grifo nosso)

O dispositivo constitucional supra, em especial no seu parágrafo 5.º, é destinado a atender ao mandamento constitucional federal disposto no artigo 29, XII, o qual prevê a efetiva participação das entidades locais no planejamento municipal:

Art. 29 - O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada

por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:(...)

XII - cooperação das associações representativas no planejamento municipal; (Rio Grande do Sul, 1989)

Dessa forma, no planejamento urbanístico dos municípios integrantes do Estado do Rio Grande do Sul exige-se, como elemento obrigatório, o consensualismo e a participação popular. Para tanto, não basta a mera publicidade das leis e atos administrativos dessa natureza, mas em efetivo assegurar a participação – mediante audiências públicas – de entidades comunitárias legalmente constituídas para a elaboração do plano diretor, diretrizes gerais de ocupação do território, bem como para a elaboração e execução dos planos, programas e projetos a eles concernentes. Nesse sentido, observa-se que o Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul vem atendendo a esses dispositivos constitucionais, declarando a inconstitucionalidade formal de planos diretores e de suas posteriores alterações que não contemplem o princípio da participação popular, conforme arestos abaixo relacionados:

ADI. LEI MUNICIPAL. REGULARIZAÇÃO DE EDIFICAÇÕES. FALTA DE PARTICIPAÇÃO DE ENTIDADES COMUNITÁRIAS. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. É inconstitucional a Lei Complementar nº 333-2006 do Município de Santa Cruz do Sul que versa sobre matéria típica de plano diretor ou de lei que fixa diretrizes do território. Trâmite sem qualquer consulta popular. Ofensa ao art. 177, § 5º, da Constituição Estadual. Precedentes. JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Rio Grande do Sul, 2007)

AGRAVO DE INSTRUMENTO. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. MUNICÍPIO DE IMBÉ. TUTELA ANTECIPADA DEFERIDA NA ORIGEM. MANUTENÇÃO. PROJETO DE LEI Nº 25/2017. IRREGULARIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 1839/2017. ALTERAÇÃO DO PLANO DIRETOR. REDUÇÃO DA DISTÂNCIA MÍNIMA EXIGIDA ENTRE POSTOS DE GASOLINA E

ESTABELECIAMENTOS OU ÁREAS DE FREQUÊNCIA INTENSA DE PÚBLICO. NECESSIDADE DE AUDIÊNCIAS PÚBLICAS E DEBATES. AUSÊNCIA DE ESTUDOS DE IMPACTO NA SEGURANÇA E NO MEIO AMBIENTE. 1. A controvérsia cinge-se à regularidade do processo legislativo do PL nº 25/2017 do Município de Imbé, o qual culminou na aprovação da Lei Municipal nº 1.839/2017, que alterou o Plano Diretor do Município, especificamente no que se refere ao art. 138, parágrafos 3º, 4º e 6º, reduzindo a distância mínima exigida entre os postos de abastecimento e estabelecimentos ou áreas de frequência intensa de público foram reduzidas de 100 para 50 metros. 2. De acordo com o Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001), o processo de elaboração do Plano Diretor necessita da promoção de audiências públicas e debates. E, no caso dos autos, tal requisito não restou cabalmente comprovado, visto que as únicas oportunidades de debate da questão foram as duas audiências públicas realizadas com intervalo de apenas dois dias, e apenas 12 dias antes da proposição do Projeto de Lei. 3. Além disso, não foram realizados estudos de impacto na segurança e no meio ambiente, os quais, sabidamente, podem ser requeridos pelo parquet enquanto guardião dos interesses da coletividade, dentre os quais se insere o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, previsto no art. 225, da Constituição Federal. Sendo assim, deve ser mantida a douta decisão que deferiu a antecipação da tutela requerida pelo Ministério Público. AGRAVO DE INSTRUMENTO DESPROVIDO. (Rio Grande do Sul, 2018)

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 4.195/2008. MUNICÍPIO DE TORRES. VÍCIO FORMAL. REGULARIZAÇÃO DE OBRAS E EDIFICAÇÕES REALIZADAS EM DESCONFORMIDADE COM O PLANO DIRETOR. AUTORIZAÇÃO AO PODER EXECUTIVO. AUSÊNCIA DE PARTICIPAÇÃO DA COMUNIDADE. Lei que afronta o art. 177, § 5º, da Constituição Estadual, por autorizar o Poder Executivo a regularizar as obras e edificações realizadas em desconformidade com o plano diretor municipal, sem a participação da comunidade na discussão da matéria. Vício formal. Obrigatoriedade do planejamento participativo. Art. 1º, caput e parágrafo único, e art. 29, inc. XII, ambos da Constituição Federal. Lei declarada

inconstitucional. Efeitos ex nunc, com modulação. JULGARAM PROCEDENTE A AÇÃO. UNÂNIME. (Rio Grande do Sul, 2011)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 1.468, DE 31 DE OUTUBRO DE 2001, DO MUNICÍPIO DE HORIZONTINA. ALTERAÇÃO DO PLANO DIRETOR. VÍCIO NO PROCESSO LEGISLATIVO. AUSÊNCIA DE PARTICIPAÇÃO DA COMUNIDADE. OFENSA AO ART. 177, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL E AO ART. 29, XII, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. É inconstitucional a Lei nº 1.468/2001, do Município de Horizontina, pois editada sem que promovida a participação comunitária, para deliberação de alteração do Plano Diretor do Município, conforme exige o art. 177, § 5º, da Constituição Estadual e o art. 29, XII, da Constituição Federal. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE, POR MAIORIA. (Rio Grande do Sul, 2009)

Nota-se que o Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul está a trabalhar no sentido de garantir o atendimento dos dispositivos constitucionais concernentes à participação popular, em que pese privilegiar sua aplicação nas questões de direito urbanístico, ou seja, na definição e posteriores modificações do Plano Diretor e do planejamento municipal, a partir da fundamentação constitucional estadual acima posta. Este entendimento é também compartilhado com Tribunais de Justiça de outras unidades da federação brasileira, que também trazem em suas Constituições Estaduais dispositivos semelhantes garantidores da participação popular no direito urbanístico. Veja-se como exemplos os casos abaixo, do Espírito Santo, de São Paulo e de Santa Catarina:

AÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE – INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL – ALTERAÇÃO NO PLANO DIRETOR URBANO MUNICIPAL – AUSÊNCIA DE REALIZAÇÃO DE AUDIÊNCIAS PÚBLICAS – GESTÃO DEMOCRÁTICA DAS CIDADES.

1 – A Constituição do Estado do Espírito Santo prevê a necessária participação popular para a elaboração e alterações posteriores do Plano Diretor Urbano, consoante se infere do art.

231, parágrafo único, inciso IV e art. 236.

2 – A elaboração das políticas de desenvolvimento urbano deverá obedecer às diretrizes da gestão democrática das cidades e contar com a participação ativa da sociedade, seja através dos conselhos municipais, v.g. do Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente - COMDEMA - ou o Conselho Municipal do Plano Diretor Urbano – CMPDU, seja através da realização das audiências públicas, a fim de atender os anseios da população como um todo.

3 – A Lei nº 2.093/2014 modificou disposições na Lei Municipal nº 1.731/2006 (que dispõe sobre Plano Diretor Urbano), e alterou a ordenação das edificações, sem a realização de consultas públicas.

4 – Representação de inconstitucionalidade julgada procedente, com efeitos ex tunc. Conclusão. À unanimidade: Julgado procedente o pedido em face de Câmara Municipal de Afonso Cláudio, Município de Afonso Cláudio. (Espírito Santo, 2017)

Ação direta de inconstitucionalidade - Lei municipal que altera substancialmente a lei que dispõe sobre o Plano Diretor do Município - Necessidade de ser o processo legislativo - tanto o referente à elaboração da Lei do Plano Diretor como daquela que a altera, integrado por estudos técnicos e manifestação das entidades comunitárias, fato que não ocorreu - Audiência do Conselho Municipal de Política Urbana que não supre a exigência da participação popular, caracterizadora de uma democracia participativa – Ação procedente. (São Paulo, 2012)

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR N. 144/2008, DO MUNICÍPIO DE ITAJAÍ, QUE ALTEROU O PLANO DIRETOR DE GESTÃO E DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL, COM INSTITUIÇÃO DE NORMAS PARA O ZONEAMENTO, PARCELAMENTO E USO DO SOLO URBANO. PROCESSO LEGISLATIVO NÃO SUBMETIDO À PARTICIPAÇÃO POPULAR. EXIGÊNCIA CONSTITUCIONAL. NÃO OBSERVÂNCIA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VÍCIO INSANÁVEL INCONSTITUCIONALIDADE DECRETTADA. (Santa Catarina, 2011)

Dessa forma, percebe-se que a jurisprudência estadual no



Brasil vem reconhecendo a nulidade de planos diretores e suas posteriores alterações se não se observar o princípio da consensualidade e da participação popular previstos nas Cartas Estaduais. Porém, é preciso ampliar esta valorização das formas participativas de gestão para as demais áreas acima elencadas, como na questão do direito financeiro e dos orçamentos públicos, bem como para a garantia dos direitos sociais como um todo.

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme analisado, para garantir os postulados da administração consensual, novos meios de sociabilização precisam ser criados, capazes de integrar e abrir canais para a participação da sociedade civil na condução da coisa pública, eis que já não se pode deixar o sistema (mercado e Estado) alheio às esferas do mundo da vida. (Habermas, 1992)

Para efetivamente concretizar o modelo participativo e consensual de administração pública previsto na Constituição Estadual do Rio Grande do Sul é preciso que as gestões administrativas sejam mais colaborativas e passem a contar: a) com os agentes políticos e servidores públicos; b) com a participação popular na gestão e no controle da atividade administrativa; c) com o apoio e a cooperação da iniciativa privada. São caracterizados como métodos inovadores da atual tendência da Administração Pública, definida como "a Era do Direito Administrativo Participativo", a qual conjuga sociedade civil, cidadania e poder estatal. (Tácito, 1997, p. 6)

Logo, a Administração consensual e participativa é aquela que procura resgatar e reabilitar o indivíduo como administrado e a sociedade civil como protagonista indispensável de um diálogo democrático entre as instituições de representação. A emergência de uma sociedade democrática e participativa, na qual a cidadania quer algo mais, além de apenas fazer a tradicional escolha subjetiva de seus representantes nas esferas do

poder no momento das eleições. Quer também ser ouvida na tomada das decisões que envolvam seus interesses individuais, coletivos e metaindividuais.

E nesse sentido, a Constituição Estadual do Rio Grande do Sul é paradigmática, já que amplia os canais institucionais de atuação política da sociedade civil. Ao concretizar seus dispositivos incrementa-se a administração consensual e se promove seus múltiplos interesses, num processo eminentemente dialógico, substituindo-se, sempre que possível, a imperatividade das decisões dos poderes estatais pela consensualidade nas relações entre Estado e sociedade civil, a qual deverá ser atraída a atuar, inclusive, como parceira do Estado. (Moreira Neto, 2001, p. 11-13, 26)

Nessa feita, por todos os dispositivos acima elencados da Constituição Estadual do Grande do Sul enfatiza-se a necessidade de observância do princípio da participação e do consensualismo em âmbito dos três poderes estaduais: Executivo, Legislativo e Judiciário. Trata-se de norma principiológica do regime jurídico-administrativo estadual e também de regra, positivada em cada situação concreta acima tratada (política urbana, saúde, educação, cultura, direito do consumidor, proteção à criança, adolescente, idoso, política de desenvolvimento estadual e regional etc.).

Concretizar e valorizar a Constituição Estadual do Rio Grande do Sul e seus mecanismos participativos passa a ser uma importante arma da cidadania gaúcha na conquista de um espaço e do direito de ser ouvido pelos governantes, em especial neste momento importante que o país está vivendo, em que muitos dos direitos fundamentais se mostram ameaçados pela adoção de políticas antidemocráticas e centralizadoras, de cortes em gastos sociais e diminuição do Estado como um todo.



## 5. REFERÊNCIAS:

- BAPTISTA, Pa. *Transformações do direito administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.
- BIOLCHI, T. V. “Privatizações previstas para 2020”. *Jornal Diário da Manhã*, Passo Fundo, Caderno de Política, 4 jul. 2019. Disponível em: <https://diariodamanha.com/noticias/privatizacoes-previstas-para-2020/>. Acesso em 20 dez. 2019.
- BRASIL. CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Promulgada em 5 out. 1988. 33.ed. São Paulo: Saraiva, 2004.
- ESPÍRITO SANTO. Tribunal de Justiça. ADI n. 100160054282, Relator: Desembargador Manoel Alves Rabelo. Órgão julgador: TRIBUNAL PLENO, Data de Julgamento: 16/02/2017, Data da Publicação no Diário: 24/02/2017.
- FREITAS, J. O controle social do orçamento público. *Revista Interesse Público*, Sapucaia do Sul, ano 3, n.11, p.13-26, jul./set. 2001.
- GARCÍA-PELAYO, M. *Las transformaciones del Estado contemporáneo*. Madrid: Alianza Editorial, 1996.
- GORDILLO, A. *Tratado de derecho administrativo: la defensa del usuario y del administrado*. 3.ed. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, 1998. Tomo 2.
- HABERMAS, J. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Tradução de: Flávio Beno Siebeneichler, v.2, Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.
- HABERMAS, J. *Teoría de la acción comunicativa*. Madrid: Taurus, 1992.
- MORAIS, J. L. B. *Mediação e arbitragem: alternativas à jurisdição*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999.
- MOREIRA NETO, D. F. *Mutações do direito administrativo*. 2.ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.
- RIO GRANDE DO SUL. CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO

- RIO GRANDE DO SUL. Promulgada aos 3 out. 1989. Disponível em: <http://www2.al.rs.gov.br/dal/LinkClick.aspx?fileticket=WQdIfqNoXO4%3d&tabid=3683&mid=5359>. Acesso em 03 dez. 2018.
- RIO GRANDE DO SUL. Pleno do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70020527149. Relator: Maria Berenice Dias, Julgado em 12/11/2007. Publicação: Diário da Justiça do dia 21/01/2008.
- RIO GRANDE DO SUL. Pleno do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 70033881541. Relator: Carlos Rafael dos Santos Júnior, Julgado em 13/06/2011.
- RIO GRANDE DO SUL. Pleno do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70028427466, Relator: Francisco José Moesch, Julgado em 20/07/2009.
- RIO GRANDE DO SUL. Segunda Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. Agravo de Instrumento n. 70077234367 (Nº CNJ: 0088648-19.2018.8.21.7000). Relator: Desembargador Ricardo Torres Hermann. Julgado em 26/06/2018.
- ROSANVALLON, Pierre. *A crise do estado-providência*. Tradução de: Joel Pimentel de Ulhôa. Brasília: Editora da UnB, 1997.
- SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça. ADI n. 2008.064408-8, Relator: Desembargador Vanderlei Romer. Data de Julgamento: 13 de outubro de 2011.
- SANTIN, J. R. *Juizados Especiais Cíveis e Criminais: um estudo das Leis 9.099/1995 e 10.259/2001*. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2007.
- SANTIN, J. R. *O Poder Local e a Gestão Administrativa Participativa*. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2014.

- SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. ADI nº 0207644-30.2011.8.26.0000, Relator: Desembargador Relator Walter de Almeida Guilherme. Data da Publicação: DJ 21/03/12.
- SCHELEDER, A. F. P.; SANTIN, J. R. Os problemas estruturais atuantes como limitadores dos princípios informadores dos Juizados Especiais Cíveis. In: XXI Encontro Nacional do CONPEDI, 2012, Uberlândia. *Anais do XXI Encontro Nacional do CONPEDI*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2012. p. 12508-12538. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=7d12b66d3df6af8d>. Acesso em 03 dez. 2018.
- SCHIER, A. C. R. *A participação popular na administração pública: o direito de reclamação*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.
- TÁCITO, C. Direito administrativo participativo. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v.209, p.6, jul./set. 1997.
- WARAT, L. A. (Org.). *Em nome do acordo: a mediação no direito*. Argentina: ALMED, 1998.
- WARAT, L. A. *O ofício do mediador*. Florianópolis: Habitus, 2001.