

# Administração pública democrática e efetivação dos direitos fundamentais

Gustavo Justino de Oliveira\*

## Resumo

O presente trabalho pretende discutir a relevância, para a efetivação dos direitos fundamentais no Estado contemporâneo, da estruturação de uma administração pública democrática. Essa democracia administrativa há de ser alcançada a partir da observância, pelo Poder Público, do denominado direito à participação administrativa, consagrado na Constituição Brasileira de 1988. Para o adequado enquadramento da análise proposta, busca-se destacar a importância da ação administrativa contemporânea na efetivação dos direitos fundamentais. Nessa perspectiva, tem-se como premissa básica a constatação de que a consolidação de uma administração pública democrática representa um inestimável reforço para que o Estado contemporâneo possa desincumbir-se daquela que é a maior de todas as suas atribuições: a de responsável primário pela efetivação dos direitos fundamentais.

**Palavras-chave:** Administração pública. Democracia. Direitos fundamentais.

## 1 Introdução

A administração pública contemporânea configura a *interface* entre o Estado e a sociedade. Cumpre, aprioristicamente, à organização administrativa estatal conferir respostas às demandas sociais. A principal função do aparato administrativo estatal é a de receber os influxos e estímulos da sociedade, rapidamente decodificá-los e prontamente oferecer respostas aptas à satisfação das necessidades que se apresentam no cenário social.

---

<?> Doutor em Direito do Estado pela USP. Professor nos Cursos de Graduação e de Mestrado em Direito Constitucional da UNIBRASIL (Curitiba). Professor dos Cursos de Aperfeiçoamento e de Especialização em Direito na FGV-SP, na FGV-RJ e na Sociedade Brasileira de Direito Público - SBDP. Presidente da Comissão de Direito do Terceiro Setor da OAB-PR. Advogado em Curitiba-PR (gustavo@joliveira.adv.br).

Tais afirmações possuem relacionamento estreito com a temática atinente às atuais relações entre Estado, administração pública e sociedade civil.

No âmbito da efetivação dos direitos individuais e coletivos, espera-se da administração pública uma *postura pró-ativa*. Tal postura pode ser expressa por meio de prestações positivas, v.g. aquelas decorrentes de obrigações de serviços públicos de saúde ou de educação<sup>1</sup>.

Contudo, parece cristalizada a idéia de que a efetivação dos direitos individuais ou coletivos não ocorre tão-somente por intermédio de prestações positivas, tampouco mediante a prestação de serviços públicos. Nesse sentido, por exemplo, defendem-se novas bases dogmáticas e inovadores parâmetros exegéticos do direito administrativo, como a interpretação do direito administrativo sempre a favor dos direitos fundamentais<sup>2</sup>.

A realização desses direitos pode exigir uma omissão por parte de órgãos e entidades administrativas<sup>3</sup>, bem como demandar o desempenho de atividades outras que não aquelas inseridas na categoria serviços públicos, tais como ações administrativas relacionadas com o poder de polícia, intervenção direta na economia, regulação ou fomento.

---

<sup>1</sup> José Joaquim Gomes CANOTILHO salienta que “a expressa consagração constitucional de direitos económicos, sociais e culturais não implica, de forma automática, um ‘modus’ de normatização uniforme, ou seja, uma estrutura jurídica homogênea para todos os direitos. Alguns direitos económicos, culturais e sociais são verdadeiros direitos self-executing (ex.: liberdade de profissão, liberdade sindical, igualdade no trabalho); outros são direitos a prestações, que pressupõem a actividade mediadora dos poderes públicos”. CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito constitucional. 5. ed. 2. reimpr. Coimbra: Almedina, 1992. p. 554.

<sup>2</sup> Cf. AUBY, Jean-Bernard. La bataille de San Romano. Réflexions sur les évolutions récentes du droit administratif. *L’actualité juridique: droit administratif*, [S.l.], p. 925, nov. 2001.

<sup>3</sup> Segundo Robert ALEXY, tais omissões estatais configuram direitos de defesa, entendidos como “direitos do cidadão frente ao Estado a ações negativas do Estado”, os quais se dividem em três grupos: (i) direitos a que o Estado não impeça ou dificulte determinadas ações do titular do direito; (ii) direitos a que o Estado não afete determinadas propriedades ou situações do titular do direito, e (iii) direitos a que o Estado não elimine determinadas posições jurídicas do titular do direito. ALEXY, Robert. *Teoría de los derechos fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1997. p. 189. De natureza diversa são os direitos de proteção, os quais não configuram omissões, mas autênticos “direitos a prestações positivas do Estado”, a quem compete encarregar-se de que terceiros omitam intervenções. *Ibid.*, p. 441. Assevera o autor que “os direitos a ações negativas impõem limites ao Estado na busca de seus fins”, ao passo que “os direitos a ações positivas impõem ao Estado a busca de determinados objetivos”. *Ibid.*, p. 429-430.

Este trabalho pretende discutir a relevância, para a efetivação dos direitos fundamentais no Estado contemporâneo, da estruturação de uma *administração pública democrática*. Essa *democracia administrativa* há de ser, principalmente, erigida com base na observância, pelos Poderes Públicos, do denominado *direito à participação administrativa*, consagrado na Constituição Brasileira de 1988. Sucedendo a análise proposta, buscar-se-á destacar a importância da *ação administrativa contemporânea na efetivação dos direitos fundamentais*, para, então, seguir rumo às considerações finais do trabalho.

## **2 Estado democrático de direito e administração pública democrática**

A consagração da noção de Estado de direito por um Texto Constitucional tem, originalmente, dupla finalidade: a imposição de limites ao exercício do poder estatal e a criação de uma autêntica garantia constitucional aos cidadãos.

No que tange à democracia, mesmo sendo difícil conquistar a unanimidade na determinação precisa de seus contornos elementares, Norberto BOBBIO alude à existência de uma definição mínima. O autor assinala a possibilidade de caracterizá-la como “um conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelecem quem está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais procedimentos”<sup>4</sup>. A democracia estaria, assim, essencialmente relacionada à formação e atuação do governo.

Da concepção de democracia, extrai-se outra noção: a de legitimidade, concebida por Diogo de Figueiredo Moreira Neto como “submissão do poder estatal à percepção das necessidades e dos interesses do grupo nacional que lhe dá existência”<sup>5</sup>.

José Joaquim Gomes Canotilho aduz que a consagração constitucional da noção de democracia (Estado Democrático de Direito) tem a finalidade de erigi-la

---

<sup>4</sup> BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. 5. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992. p. 18. Cf. ainda BOBBIO, Norberto et al. *Crisis de la democracia*. Barcelona: Ariel, 1985.

<sup>5</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Direito da participação política*. Rio de Janeiro: Renovar, 1992. p. 65.

a um autêntico princípio informador do Estado e da sociedade. Ele assevera que o sentido constitucional desse princípio é a democratização da democracia, ou seja, a condução e a propagação do ideal democrático para além das fronteiras do território político<sup>6</sup>.

Para Odete Medauar, “a preocupação com a democracia política leva, muitas vezes, ao esquecimento da democracia administrativa, quando, na verdade, esta deveria ser o reflexo necessário da primeira”<sup>7</sup>.

É o que José Joaquim Gomes Canotilho denomina democratização da administração, a qual pode manifestar-se (i) na substituição das estruturas hierárquico-autoritárias por formas de deliberação colegial; (ii) na introdução do voto para a seleção das pessoas a quem foram confiados cargos de direção individual; (iii) na participação paritária de todos os elementos que exercem sua atividade em determinados setores da administração; (iv) na transparência ou na publicidade do processo administrativo; e (v) na gestão participada, que consiste na participação dos cidadãos, por meio de organizações populares de base e de outras formas de representação, na gestão da administração pública<sup>8</sup>.

Assim, conforme se ressaltou em trabalho anterior, não é possível deixar de notar que o Texto Constitucional pátrio, em diversos momentos, “pautou o caminho para uma maior participação dos cidadãos na esfera administrativa. Em face disso, teve início, no Brasil, a real democratização administrativa, a ser implementada por intermédio da participação popular na Administração pública”<sup>9</sup>.

---

<sup>6</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional*. 5. ed. 2. reimp. Coimbra: Almedina, 1992. p. 421.

<sup>7</sup> MEDAUAR, Odete. Administração pública ainda sem democracia. *Problemas Brasileiros*, São Paulo, v. 23, n. 256, p. 38, mar./abr. 1986.

<sup>8</sup> CANOTILHO, op. cit., p. 433. O tema da democracia administrativa suscita a preocupação com o reforço das garantias de determinados direitos fundamentais, pela via da participação dos cidadãos nas organizações e nos procedimentos. Nas palavras de José Joaquim Gomes CANOTILHO, “certos direitos fundamentais adquiriram maior consistência se os próprios cidadãos participassem nas estruturas de decisão”. *Ibid.*, p. 558. Para o autor, “as condições reais em que se desenvolve a eficácia de um direito fundamental apontam para a necessidade de a lei criar estruturas organizatórias funcionalmente efectivantes desse direito”. *Ibid.*, p. 652.

<sup>9</sup> OLIVEIRA, Gustavo Justino de. As audiências públicas e o processo administrativo brasileiro. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 209, p. 156, jul./set. 1997. p. 156.

Insta observar que a junção da noção de democracia à de Estado de direito, muito mais do que estabelecer um qualificativo do modo de ser do Estado, é responsável pela atribuição aos cidadãos do direito de participação nas decisões estatais<sup>10</sup>.

A Constituição Brasileira de 1988 estabelece, no parágrafo único do art. 1º, que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. Exemplificando, cumpre registrar que, sinalizando o caminho da colaboração entre administração e população, a Lei Maior admite, no inc. X do art. 29, “a cooperação das associações representativas no planejamento municipal”, concretizando-se, por exemplo, na idealização do plano diretor (art. 182 e seguintes). Por seu turno, o inc. VII do § único do art. 194 possibilita uma gestão democrática e descentralizada da seguridade social, “com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados”. Gestões similares estão previstas no inc. III do art. 198 (saúde), no inc. II do art. 204 (assistência social), e no inc. VI do art. 206 (ensino público). A conservação do patrimônio cultural brasileiro deve ser promovida com a cooperação da comunidade (§ 1º do art. 216), e a tutela do meio ambiente (bem de uso comum do povo) há de ser levada a efeito com a participação da comunidade (caput do art. 225), sendo dever do Estado a promoção da educação ambiental e da conscientização pública para o fim aludido (inc. VI do art. 225).

A configuração, no sistema constitucional brasileiro, do direito à participação nas decisões estatais, comprova que, de uma perspectiva unidimensional Estado-súdito (o indivíduo não era possuidor de direitos frente ao Estado, mas, unicamente, de deveres para com o Estado), se passou a uma perspectiva bidi-

---

<sup>10</sup> A Constituição Espanhola de 1978 - considerada uma das grandes referências contemporâneas em matéria de reconhecimento, proteção e incentivo à participação popular - faz referência expressa ao direito de participação nas decisões estatais em ao menos três momentos. Seu art. 9.2 estabelece, como um dos princípios constitucionais basilares, corresponder aos poderes públicos facilitar a participação de todos os cidadãos na vida política, econômica, cultural e social. Qualificando-o como um *direito fundamental*, estatui o art. 23.1 que os cidadãos têm o direito de participar nos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes. Por seu turno, o art. 105 (a) reza que a lei regulará a audiência dos cidadãos, diretamente ou por meio das organizações e das associações reconhecidas por lei, no procedimento de elaboração das disposições administrativas que os afetem.

mensional Estado-cidadão (direitos e deveres originados do vínculo da cidadania destinam-se tanto ao Estado quanto aos indivíduos). A noção de cidadania foi e continua a ser objeto de transformações, razão do contínuo aprofundamento de seu conteúdo e extensão de seu alcance<sup>11</sup>.

Clémerson Merlin Clève enumera cinco qualificativos do vocábulo cidadão<sup>12</sup>, centralizando sua análise na figura do cidadão propriamente participante, ou seja, aquele que se insere na esfera decisória da administração pública. Para o autor, a participação do cidadão na esfera estatal é uma aplicação de mecanismos de democracia direta no âmbito das ações estatais:

A questão da democracia não pode ser posta apenas em termos de representatividade. Não há dúvida que em Estados como os modernos não há lugar para a prescindibilidade da representação política. Os Estados modernos, quando democráticos, reclamam pela técnica da representação popular. A nação, detentora da vontade geral, fala pela voz de seus representantes eleitos. Mas a cidadania não se resume na possibilidade de manifestar-se, periodicamente, por meio de eleições para o legislativo e para o executivo. A cidadania vem exigindo a reformulação do conceito de democracia, radicalizando, até, uma tendência, que vem de longa data. Tendência endereçada à adoção de técnicas diretas de participação democrática. Vivemos, hoje, um momento em que se procura somar a técnica necessária da democracia representativa com as vantagens oferecidas pela democracia direta. Abre-se espaço, então, para o cidadão atuar, direta e indiretamente, no território estatal.<sup>13</sup>

A concepção acima aludida corresponde à noção de democracia participativa, entendida por José Joaquim Gomes CANOTILHO como “a formação da vontade política de ‘baixo para cima’, num processo de estrutura de decisões com

---

<sup>11</sup> O dinamismo e o evolucionismo imanentes à cidadania são orientados, principalmente, pelo vetor democrático, e, por isso, concorda-se com Jaime PINSKY, para quem, cidadania, em sua acepção mais ampla, é a “expressão concreta do exercício da democracia”. PINSKY, Jaime. Introdução. In: PINSKY, CARLA Bassanezi; PINSKY, Jaime (Org.). *História da cidadania*. São Paulo: Contexto, 2003. p. 10.

<sup>12</sup> Seriam eles o cidadão eleitor, o agente do poder, o colaborador (gestão privada de interesses públicos), o seduzido e o censor. Cf. CLÈVE, Clémerson Merlin. O cidadão, a administração pública e a nova constituição. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, a. 27, n. 106, p. 81-98, abr./jun. 1990.

<sup>13</sup> CLÈVE, Clémerson Merlin. O cidadão, a administração pública e a nova constituição. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, a. 27, n. 106, p. 82-83, abr./jun. 1990.

a participação de todos os cidadãos”<sup>14</sup>. Para o autor, a noção compreenderia um sentido amplo e um sentido restrito. O primeiro significaria “a participação através do voto, de acordo com os processos e formas da democracia representativa”<sup>15</sup>; o segundo traduziria “uma forma mais alargada do concurso dos cidadãos para a tomada de decisões, muitas vezes de forma directa e não convencional”<sup>16</sup>.

Passa-se a desenvolver o tema da participação administrativa, evidenciando seu papel na construção e na consolidação da administração pública democrática.

### **3 Administração pública democrática e participação administrativa**

O fenômeno da participação administrativa configura uma das linhas de evolução da administração pública contemporânea.

Para Odete MEDAUAR, participação administrativa refere-se (i) à identificação do interesse público de modo compartilhado com a população, (ii) ao decréscimo da discricionariedade, (iii) à atenuação da unilateralidade na formação dos atos administrativos e (iv) às práticas contratuais baseadas no consenso, na negociação e na conciliação de interesses<sup>17</sup>.

Embora o fenômeno da democracia participativa encontre-se em expansão em todo o mundo, importa ressaltar a importância de conciliá-la com a lógica democrática ainda dominante, ou seja, a democracia representativa.

Odete Medauar assinala que uma das justificativas para o alargamento da participação administrativa seria a “perda de ascendência, de fato, do Legislativo sobre o Executivo e a Administração e na dúvida quanto à adequada representação de valores e interesses da população pelos integrantes do Legislativo”<sup>18</sup>. Indica a autora que, favoravelmente à participação, se poderia defender que ela permite “aprimoramento da conduta dos parlamentares ante o paralelismo da

---

<sup>14</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional*. 5. ed. 2. reimpr. Coimbra: Almedina, 1992. p. 413.

<sup>15</sup> *Ibidem*, p. 414.

<sup>16</sup> *Ibidem*.

<sup>17</sup> MEDAUAR, Odete. *O direito administrativo em evolução*. 2. ed. São Paulo: RT, 2003. p. 230.

<sup>18</sup> *Ibidem*, p. 233.

atuação popular; e pode-se ponderar que se trata de mais um meio de compatibilizar as decisões estatais às aspirações e reais interesses da coletividade<sup>19</sup>.

André Molitor posiciona-se favoravelmente à participação, enfatizando que as práticas participativas, longe de colocarem em risco os sistemas representativos, poderão afastar o peso da burocracia que se encontra em suas bases<sup>20</sup>.

Debruçando-se sobre a problemática, João Baptista Machado conclui que, por meio da participação, reencontram-se, em convergência, os dois vetores da democraticidade, “um que vai buscar a sua origem ao sufrágio político universal, outro que procura harmonizar a ação do Estado com os interesses, necessidades e votos expressos pelos grupos sociais organizados e activos através dos quais uma sociedade pluralista se manifesta”<sup>21</sup>.

Boaventura de Souza Santos apresenta soluções para o que denomina problema democrático: a (necessária) compatibilização, em um determinado país, da democracia representativa com a democracia participativa.

A primeira solução é a que admite a coexistência entre as duas espécies democráticas: a democracia representativa em nível nacional, convivendo com a democracia participativa em nível local.

A segunda solução seria a complementaridade, que expressaria uma articulação mais intensa entre as duas espécies de democracia. Aqui, pressupõe-se que o governo reconheça ser possível a substituição de parte do processo de representação e deliberação típicas da democracia representativa por mecanismos e procedimentos típicos da democracia participativa (v.g. formas públicas de monitoramento, processos de deliberação pública). O objetivo da complementariedade, para o autor, é “associar ao processo de fortalecimento da democracia local formas de renovação cultural ligadas a uma nova institucionalidade política que recoloca na pauta democrática as questões da pluralidade cultural e da necessidade de

---

<sup>19</sup> MEDAUAR, Odete. *O direito administrativo em evolução*. 2. ed. São Paulo: RT, 2003.

<sup>20</sup> MOLITOR, André. Prefácio. In: DELPEREE, Francis (Org.). *Citoyen et administration*. Bruxelas: Bruylant, 1985. p. 17.

<sup>21</sup> MACHADO, João Baptista. *Participação e descentralização: democratização e neutralidade na Constituição de 76*. Coimbra: Almedina, 1982. p. 52.



inclusão social”<sup>22</sup>. Prossegue, esclarecendo que a complementariedade seria diferente da coexistência, pois “implica uma decisão da sociedade política de ampliar a participação em nível local através da transferência ou devolução para formas participativas de deliberação de prerrogativas decisórias a princípio detidas pelos governantes”<sup>23</sup>.

Para Boaventura de Souza SANTOS, enquanto a coexistência da democracia representativa com a participativa prevaleceria nos países centrais, a complementariedade entre ambas emergiria nos países semiperiféricos e periféricos. Ele arremata, registrando que “é na originalidade das novas formas de experimentação institucional que podem estar os potenciais emancipatórios ainda presentes nas sociedades contemporâneas”<sup>24</sup>.

Boaventura de Souza SANTOS propõe três teses para o fortalecimento da democracia participativa: (i) fortalecimento pela demodiversidade, com a ampliação da deliberação pública e da intensificação da participação; (ii) fortalecimento da articulação contra-hegemônica entre o local e o global; e (iii) ampliação do experimentalismo democrático, no sentido de que as práticas bem sucedidas de participação se originam em gramáticas sociais, “nas quais o formato da participação foi sendo adquirido experimentalmente”<sup>25</sup>.

Dessarte, passa-se a examinar conceito e características da participação administrativa.

Odete Medauar informa que a participação administrativa é uma técnica retificadora do distanciamento da organização administrativa em relação ao cidadão e à realidade<sup>26</sup>.

Nesse sentido, razão assiste a Mario Nigro quando afirma que, por meio da participação, “o Estado procura introduzir o mais de sociedade possível em sua es-

---

<sup>22</sup> AVRITZER, Leonardo; SANTOS, Boaventura de Sousa. *Introdução*: para ampliar o cânone democrático. [S.l: s.n.], 2002. p. 76.

<sup>23</sup> *Ibidem*.

<sup>24</sup> *Ibidem*, p. 77.

<sup>25</sup> AVRITZER, Leonardo; SANTOS, Boaventura de Sousa. *Introdução*: para ampliar o cânone democrático. [S.l: s.n.], 2002. p. 78.

<sup>26</sup> MEDAUAR, Odete. *Administração pública ainda sem democracia. Problemas Brasileiros*, São Paulo, v. 23, n. 256, p. 38, mar./abr. 1986.

fera, atraindo para o campo do aparato estatal o maior número de interesses sociais e garantindo sua defesa e gestão aos seus titulares, considerados singularmente ou em grupo<sup>27</sup>.

Conforme expressado em trabalho anterior<sup>28</sup>, é possível definir a participação administrativa como a intervenção individual ou coletiva dos cidadãos na gestão dos órgãos e entidades que integram a administração pública, com reflexos no conteúdo das decisões deles emanadas.

No contexto da administração pública democrática, entende-se que da participação administrativa decorrem efeitos extremamente positivos.

Em primeiro lugar, a adoção de instrumentos participativos enseja maior publicidade e transparência no que tange à condução dos assuntos que envolvem a coletividade, concretizando o princípio da publicidade insculpido no caput do art. 37 da Lei Maior<sup>29</sup>.

Em segundo lugar, possibilita aos cidadãos maior e melhor informação e conhecimento sobre as diretrizes dos órgãos administrativos, harmonizando-se com o preconizado no inc. XXXIII do art. 5º da Constituição da República. Esse caráter informativo integra, ainda, as garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa, previstas no inc. LV do art. 5º da Carta Magna. Contudo, possível é afirmar que os mecanismos participativos exercem um duplo papel informativo. De um lado, propiciam a obtenção de dados por parte dos cidadãos; de outro, habilitam o órgão administrativo decisor, tornando-o apto a emitir um provimento mais acertado e mais justo, pois estabelece maior conhecimento acerca da situação subjacente à decisão administrativa.

Em terceiro lugar, o emprego de mecanismos participativos enseja a criação de espaços de efetiva negociação, nos quais, as decisões administrativas são tomadas, não, somente, a partir da perspectiva da ponderação ou da harmonização dos interesses envolvidos, mas, também, sob a ótica da reciprocidade de concessões. O

---

<sup>27</sup> NIGRO, Mario. Il nodo della partecipazione. *Rivista Trimestrale di Diritto e Procedura Civile*, Milão, a. 34, n. 1, p. 230, mar. 1980.

<sup>28</sup> Cf. OLIVEIRA, Gustavo Justino de. Participação administrativa. *A&C Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, Belo Horizonte, a. 5, n. 20, p. 167-194, abr./jun. 2005.

<sup>29</sup> Sobre o tema, cf. MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. *Transparência administrativa: publicidade, motivação e participação popular*. São Paulo: Saraiva, 2004.

enfoque da negociação significa que administração pública, empresas, organizações não-governamentais e cidadãos, mutuamente, cedem sobre pontos relativos ao objeto em discussão, favorecendo a obtenção de um equilíbrio de interesses originalmente contrapostos, que permaneceriam contrapostos se não fosse pela ocorrência de trocas e de concessões entre as partes<sup>30</sup>.

Eduardo García de Enterría e Tomás-Ramón Fernández apresenta três justificativas para o fomento ao exercício da participação popular na administração pública.

Uma das justificativas diz respeito à consciência da necessária aproximação do poder com a sociedade, em substituição à separação antes dominante, que servira de base à construção liberal. Outra, à exigência de afastar os riscos que um governo dominado por burocratas pode gerar para a sociedade, tornando possível a identidade entre governantes e governados. E acerca da última justificativa, considerando ser a ideologia participativa um autêntico contraponto ao desenvolvimento dos sistemas burocráticos, os autores defendem que a administração participada ou concertada é uma técnica essencial de eficiência, a qual visaria a complementar ou a substituir a tradicional administração autoritária. De acordo com os autores,

A idéia de participação dos administrados nos processos de decisão parece capaz não, somente, de diminuir as disfunções organizativas e burocráticas, mas, também, de obter um novo consensus, uma nova legitimidade [...] que permita superar a atual crise do poder autoritário<sup>31</sup>.

Com efeito, percebe-se que a efetivação do direito à participação na esfera administrativa – o qual pode ser consubstanciado pela estruturação de Conselhos de Políticas Públicas que contem com a participação de membros da comunidade ou de organizações da sociedade civil – tem grande importância na realização dos direitos fundamentais. Isso se justifica, notadamente, por tratar-se de um resultado direto do desenvolvimento da ação administrativa.

---

<sup>30</sup> Sobre a temática, cf. CASSESE, Sabino. La arena pública: nuevos paradigmas para el Estado. In: \_\_\_\_\_. *La crisis del Estado*. Buenos Aires: Abeledo Perrot, 2003. p. 101-160.

<sup>31</sup> FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón; GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. *Curso de derecho administrativo*. 6. ed. Madrid: Civitas, 1999. v. 2. p. 84.

#### 4 Administração pública democrática e efetivação de direitos fundamentais

Não há dúvidas de que a crise do modelo providencialista pôs em xeque a figura do Estado prestador. Isso trouxe à baila a discussão em torno de uma co-responsabilidade entre Estado, empresas e sociedade na busca da concretização de uma extensa lista de direitos – sobretudo aqueles com sede constitucional – e, portanto, caracterizados formal e materialmente como direitos fundamentais<sup>32</sup>.

Os direitos fundamentais têm origem nas transformações pelas quais passa a humanidade e advêm das demandas e das necessidades do homem em virtude da sua existência, sobrevivência e desenvolvimento. Nas palavras de Norberto Bobbio, “são direitos históricos, ou seja, nascidos em certas circunstâncias, caracterizadas por lutas em defesa de novas liberdades contra velhos poderes, e nascidos de modo gradual, não todos de uma vez e nem de uma vez por todas”<sup>33</sup>. Dessa natureza histórica resultou o surgimento de fases, gerações ou dimensões dos direitos fundamentais<sup>34</sup>.

---

<sup>32</sup> Para Jorge MIRANDA, direitos fundamentais são “direitos ou posições jurídicas subjectivas das pessoas enquanto tais, individual ou institucionalmente consideradas, assentes na Constituição, seja na Constituição formal, seja na Constituição material - donde, direitos fundamentais em sentido formal e direitos fundamentais em sentido material”. MIRANDA, Jorge. *Manual de direito constitucional: direitos fundamentais*. Coimbra: Coimbra, 1988. t. 4. p. 7; “são direitos inerentes à própria noção de pessoa, como direitos básicos da pessoa, como os direitos que constituem a base jurídica da vida humana no seu nível actual de dignidade [...]”. *Ibidem*, p. 9. José Joaquim Gomes CANOTILHO afirma que direitos fundamentais materiais seriam “os direitos que conferem subjectivamente um espaço de liberdade de decisão e de auto-realização, servindo simultaneamente para assegurar ou garantir a defesa desta subjectividade pessoal”. CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional*. 5. ed. 2. reimpr. Coimbra: Almedina, 1992. p. 542.

<sup>33</sup> BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992. p. 5.

<sup>34</sup> Emprega-se o termo dimensão, e não geração de direitos fundamentais, uma vez que não se trata de direitos que existem em períodos distintos e isolados. Embora surjam em épocas diversas, passam a coexistir e a reforçar-se uns aos outros, de modo que a existência de uma nova dimensão não implica a extinção daquela que a precedeu.

Atualmente, vigora o entendimento de que haveria, ao menos, três dimensões consolidadas, havendo aqueles que sustentam ou vislumbram a quarta e a quinta dimensões de direitos fundamentais<sup>35</sup>.

Os direitos fundamentais de primeira dimensão são oriundos do pensamento liberal do século XVIII, possuem forte caráter individualista e exigem uma abstenção do Estado. Aqui, englobam-se os direitos à vida, à liberdade, à propriedade, à igualdade, à participação política, entre outros que passaram a ser referidos, genericamente, como direitos civis e direitos políticos.

Entre os direitos fundamentais de segunda dimensão estão os direitos sociais, culturais e econômicos, os quais encontram sua gênese no século XIX, notadamente, a partir da percepção de que a formal consagração dos direitos à liberdade e à igualdade não implicava, necessariamente, a sua realização do ponto de vista substancial<sup>36</sup>. Para a realização dessa categoria de direitos fundamentais – v.g. direitos à

---

<sup>35</sup> A doutrina não é unânime em relação à existência de uma quarta dimensão de direitos fundamentais. Na visão de Paulo BONAVIDES, a quarta dimensão surgiria a partir da noção ampla de globalização, fenômeno integrado por aspectos não somente de índole econômica, mas, igualmente, política e cultural, entre outros. É no tocante à globalização política que se poderia extrair a idéia de globalização dos direitos fundamentais, o que equivaleria a “universalizá-los no campo institucional”. BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 524. Os direitos de quarta dimensão levariam à última fase do processo de institucionalização do Estado Social, por englobarem o direito à democracia, à informação e ao pluralismo. Tais direitos culminariam na efetiva globalização política e, por via de consequência, na liberdade de todos os povos. Lembrando-se que o surgimento de uma nova dimensão de direitos não elide ou supera as dimensões anteriores (ao contrário, as pressupõe), o direito à democracia globalizada significa a ampla responsabilidade - planos nacional, internacional, transnacional - pela defesa, proteção e, principalmente, efetivação dos direitos das outras três dimensões. Nas palavras de Paulo BONAVIDES, “a nova universalidade procura, enfim, subjetivar de forma concreta e positiva os direitos da tríplice geração na titularidade de um indivíduo que antes de ser o homem deste ou daquele País, de uma sociedade desenvolvida ou subdesenvolvida, é pela sua condição de pessoa um ente qualificado por sua pertinência ao gênero humano, objeto daquela universalidade”. *Ibidem*, p. 527.

<sup>36</sup> Celso LAFER alude a uma complementariedade entre as duas primeiras dimensões, pois os direitos fundamentais de segunda dimensão “buscam assegurar as condições para o pleno exercício dos primeiros, eliminando ou atenuando os impedimentos ao pleno uso das capacidades humanas”. LAFER, Celso. *A reconstrução dos direitos humanos*: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt. 5. ed. reimp. São Paulo: Companhia das Letras, 2003. p. 127. Todavia, o autor aponta uma contradição no campo da tutela desses direitos, pelo fato de “os direitos de primeira geração almejarem limitar os poderes do Estado, demarcando com nitidez a fronteira entre Estado e sociedade, e os direitos de segunda geração exigirem a ampliação dos poderes do Estado”. *Ibidem*, p. 129.

saúde, à educação, ao trabalho, à assistência social –, seriam exigidas intervenções ativas, prestações por parte do Estado<sup>37</sup>. A titularidade desses direitos, compreendidos como a densificação do princípio da justiça social<sup>38</sup>, continua pertencendo ao indivíduo, e não se pode confundi-los com direitos coletivos ou difusos.

Os direitos fundamentais de terceira dimensão, conhecidos por expressarem valores atinentes à solidariedade e à fraternidade<sup>39</sup>, são construídos em torno da titularidade coletiva ou difusa de certo elenco de direitos, fruto de reivindicações, e são destinados à proteção de grupos humanos, povos, nações, coletividades regionais ou étnicas. Enfim, destinam-se ao gênero humano, em sentido amplo. Originalmente formatados no âmbito internacional, seriam aqueles direitos decorrentes da percepção da divisão do mundo entre nações desenvolvidas e subdesenvolvidas, nascendo na segunda metade do século XX, a partir de reflexões sobre temas como desenvolvimento, meio ambiente e paz, entre outros<sup>40</sup>. Entretanto, solidificou-se o entendimento de que constituem direitos dessa dimensão os relativos (i) ao desenvolvimento; (ii) à autodeterminação dos povos; (iii) à paz; (iv) ao meio ambiente e à qualidade de vida; (v) à conservação e à utilização do patrimônio comum da humanidade – histórico e cultural –; e (vi) à comunicação<sup>41</sup>.

Importa evidenciar que o Estado não pode desobrigar-se do seu papel de indutor, promotor e garantidor dos direitos fundamentais. Ao contrário, cumpre à

---

<sup>37</sup> Ressalva Ingo Wolfgang SARLET que os direitos fundamentais de segunda dimensão “não englobam apenas direitos de cunho positivo, mas também as assim denominadas ‘liberdades sociais’, do que dão conta os exemplos da liberdade de sindicalização, do direito de greve, bem como o do reconhecimento de direitos fundamentais aos trabalhadores, tais como o direito a férias e ao repouso semanal remunerado [...]” SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 3. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003. p. 53. Todavia, alerta o autor que tais direitos abrangem “bem mais do que os direitos de cunho prestacional, de acordo com o que ainda propugna parte da doutrina, inobstante o cunho ‘positivo’ possa ser considerado como o marco distintivo desta nova fase na evolução dos direitos fundamentais”. *Ibidem*

<sup>38</sup> *Ibidem*.

<sup>39</sup> Manoel Gonçalves FERREIRA FILHO registra que “a primeira geração seria a dos direitos de liberdade, a segunda, dos direitos de igualdade, a terceira, assim, completaria o lema da Revolução Francesa: liberdade, igualdade, fraternidade”. FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Direitos humanos fundamentais*. São Paulo: Saraiva, 1995. p. 57. Informa que foi Karel VASAK, em 1979, quem primeiro chamou a atenção para uma terceira dimensão de direitos fundamentais, denominando-os de direitos da solidariedade. *Ibidem*.

<sup>40</sup> BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 522.

<sup>41</sup> Cf. FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Direitos humanos fundamentais*. São Paulo: Saraiva, 1995. p. 57-68.

organização estatal – mormente por meio de seu aparato administrativo – exercer ações em número, em extensão e em profundidade suficientes para bem desincumbir-se da obrigação constitucional de alcançar um dos valores que fundamentam a República Federativa do Brasil: a dignidade da pessoa humana (inc. III do art. 2º da Constituição Brasileira)<sup>42</sup>.

Assim, nessa seara, há um itinerário obrigatório a ser percorrido pelo ente estatal, sobretudo em respeito aos valores fundamentais do Estado Brasileiro, dispostos no art. 1º da Lei Maior. Isso significa que, mesmo diante da escassez de recursos públicos – fato que, eventualmente, pode ser tido como obstáculo para a efetivação de direitos sociais pela via direta da prestação de serviços públicos –, o Estado não pode isentar-se de suas responsabilidades nesse campo; a ele cumpre promover uma série de outras ações (v.g. fomento, regulação, parcerias), as quais, igualmente, visam a promover os valores fundamentais constitucionalmente consagrados<sup>43</sup>.

---

<sup>42</sup> José Afonso da SILVA aduz que “a dignidade humana constitui um valor que atrai a realização dos direitos fundamentais do homem, em todas as suas dimensões, e, como a democracia é o único regime político capaz de propiciar a efetividade desses direitos, o que significa dignificar o homem, é ela que se revela como o seu valor supremo, o valor que a dimensiona e humaniza”. SILVA, José Afonso da. A dignidade da pessoa humana como valor supremo da democracia. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 212, p. 94, abr./jun. 1998.

<sup>43</sup> Embora de extrema importância, não será aqui enfrentada a problemática da efetivação dos direitos fundamentais e da aplicação, no sistema brasileiro, da *doutrina da reserva do possível*. Todavia, cabe apontar que a reserva do possível evoca os difíceis ajuste e equilíbrio da razoabilidade da pretensão dos indivíduos frente ao Estado e a existência de disponibilidade financeira pública para tornar efetivas as prestações positivas reclamadas, fortemente vinculadas ao princípio da dignidade da pessoa humana. Nessa temática, cumpre evidenciar as linhas evolutivas de inestimável valor para o direito brasileiro, sobretudo no campo do controle judicial das políticas públicas, lançadas pelo Supremo Tribunal Federal quando do julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental - ADPF 45 MC/DF, em abril de 2004. No voto condutor do julgado, o Rel. Min. Celso de Mello destacou: “não posso deixar de reconhecer que a ação constitucional em referência, considerado o contexto em exame, qualifica-se como instrumento idóneo e apto a viabilizar a concretização de políticas públicas, quando, previstas no texto da Carta Política [...]”. É a *dimensão política da jurisdição constitucional* conferida ao Excelso Pretório e reconhecida no aresto, “que não pode demitir-se do gravíssimo encargo de tornar efetivos os direitos econômicos, sociais e culturais – que se identificam, enquanto direitos de segunda geração, com as liberdades positivas, reais ou concretas. RTJ 164/158-161, Rel. Min. CELSO DE MELLO –, sob pena de o Poder Público, por violação positiva ou negativa da Constituição, comprometer, de modo inaceitável, a integridade da própria ordem constitucional”.

José Ortiz Díaz esclarece que, atualmente, e sobretudo na doutrina alemã, “a denominação ‘Estado Constitucional’ é utilizada para identificar e tipificar um determinado modelo de Estado em que a Constituição alcança ‘primazia’ qualificadora e um caráter ‘prevalente’ em face do todo e em relação aos fins estatais”<sup>44</sup>. Ele pondera que, no estabelecimento desses fins estatais, há a necessidade de se conciliar a dimensão subjetiva dos direitos fundamentais com o caráter objetivo dos fins do Estado.

No cenário desse Estado Constitucional, acrescenta José Ortiz Díaz que “os genéricos e clássicos fins estatais [...] concretizam-se em grande parte [...] na satisfação efetiva dos direitos fundamentais da pessoa, principalmente a cargo das Administrações Públicas”<sup>45</sup>. E explicita:

A clássica, indeterminada e universalista função dos fins estatais como o bem comum, o ‘interesse público’, as necessidades públicas, concretizam-se na atualidade (em sua grande maioria) na satisfação dos direitos humanos e nas liberdades positivas da pessoa. Objetivo primordial das Administrações Públicas em nosso tempo deve ser precisamente a satisfação dos direitos e liberdades fundamentais, sendo missão do Direito Administrativo garantir efetivamente essa satisfação.<sup>46</sup>

Ora, uma vez engendradas as políticas públicas voltadas à promoção dos direitos fundamentais – sobretudo daqueles de caráter social –, é por intermédio do exercício da função administrativa<sup>47</sup> que o Estado irá efetivar tal direito. Por isso, em última análise, essa efetivação ocorrerá por meio de uma ação administrativa.

Os indivíduos e as organizações da sociedade civil têm o direito de pleitear, frente à administração pública, a efetivação dos direitos fundamentais. As correspondentes obrigações administrativas, destinadas a conferir respostas a tais reivindicações, encontram-se baseadas em competências e em procedimentos fixados em lei; decorrem de posturas que devem ser assumidas em virtude de diretrizes e de

<sup>44</sup> ORTIZ DIAS, José. El horizonte de las administraciones públicas en el cambio de siglo: algunas consideraciones de cara al año 2000. In: SOSA WAGNER, Francisco (Coord.) *El derecho administrativo en el umbral del siglo XXI: homenaje al Profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2000. t. 1. p. 70-71.

<sup>45</sup> *Ibidem*, p. 70.

<sup>46</sup> *Ibidem*, p. 70.

<sup>47</sup> Sobre o significado da expressão *função administrativa*, cf. BENVENUTI, Feliciano. *Funzione amministrativa, procedimento, processo*. *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, Milão, p. 118-145, jan./mar. 1952.



políticas públicas formuladas pelo Governo, tudo em atendimento aos valores fundamentais do Estado Brasileiro, previstos na Constituição de 1988.

No entanto, é essencial que a organização, a composição e o funcionamento da administração pública se encontrem, devidamente, aparelhados e preparados para conferir elevado grau de realização aos direitos fundamentais, em todas as suas dimensões.

E como “o exercício das funções estatais apenas pode legitimar-se como instrumento de realização e tutela da dignidade da pessoa humana”<sup>48</sup>, a função administrativa deverá não, somente, pautar-se em atenção a esse valor, mas, também, ser desempenhada no sentido de que as decisões tomadas pelos agentes, órgãos e entidades administrativas estejam o mais próximo possível dos anseios do indivíduo e da sociedade. Isso demanda a obrigatória disponibilização de canais participativos aos cidadãos, gerando soluções concertadas, tornando possível a concretização do ideal constitucional da dignidade da pessoa humana.

Assim, cristaliza-se a noção de que a administração pública se encontra a serviço do cidadão, da coletividade. À administração pública cabe o papel de principal agente da realização do interesse público, no sentido acima referido. Isso significa que a efetivação dos direitos sociais, econômicos, culturais e de todos os demais direitos consagrados constitucionalmente depende, rigorosamente, de uma ação administrativa.

Conforme se frisou anteriormente, ação administrativa não equivale, necessariamente, a uma prestação de serviço público, mas a qualquer uma das atividades que compõem a dinâmica da administração pública<sup>49</sup>.

Ademais, cabe frisar que o § 1º do art. 5º da Constituição da República estipula a aplicabilidade imediata das normas definidoras dos direitos e das garantias fundamentais. Ora, todos os órgãos e entidades administrativas – compreendidas as entidades privadas colaboradoras da administração pública (v.g. concessionárias e permissionárias de serviços públicos) – encontram-se, ime-

---

<sup>48</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. Conceito de interesse público e a “personalização” do direito administrativo. *Revista Trimestral de Direito Público*, São Paulo, n. 26, p. 127, 1999.

<sup>49</sup> Por *dinâmica administrativa* entende-se o conjunto de atividades desenvolvidas pela Administração pública.

diatamente, vinculados às normas definidoras de direitos e de garantias fundamentais<sup>50</sup>.

Após o desenvolvimento desses tópicos, passa-se ao desfecho do trabalho.

## 5 Considerações finais

Na esfera administrativa, o consenso entre administração pública, cidadãos e sociedade civil – ou, ao menos, as decisões administrativas previamente negociadas – resulta do exercício do direito de participação na administração pública.

Mais do que uma tendência da administração pública contemporânea, a participação administrativa é uma realidade inafastável e deve ser entronizada no corpo administrativo do Estado.

No entanto, para que instrumentos participativos (v.g. audiências pública, consultas públicas, referendos administrativos, coletas de informação) sejam considerados mecanismos cooperativos úteis, tudo o que for discutido ou configurar resultado do seu emprego deve ser devidamente avaliado pelo órgão ou autoridade decididora, previamente à emissão do provimento administrativo.

A concordância ou aderência dos cidadãos aos provimentos emitidos pelos centros decisórios administrativos será uma conseqüência da maior legitimidade dessa decisão, pois seus pleitos, opiniões e sugestões terão sido, ao menos, apreciados. Isso acarretará maior eficácia e efetividade das decisões administrativas, sendo o caso de defender-se, hodiernamente, a legitimidade pela participação, inclusive como meio de obter-se maior eficiência no desempenho da função administrativa e maior justiça na decisão administrativa.

---

<sup>50</sup> Cf. CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional*. 5. ed. 2. reimpr. Coimbra: Almedina, 1992. p. 594 et seq. Concorde-se com Ingo Wolfgang SARLET, para quem “os direitos fundamentais vinculam os órgãos administrativos em todas as suas formas de manifestação e atividades, na medida em que atuam no interesse público, no sentido de um guardião e gestor da coletividade”. SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 3. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003. p. 347.

A estruturação e a consolidação de uma administração pública democrática, com a observância generalizada do direito à participação nas decisões estatais, representam inestimável reforço para que o Estado possa desincumbir-se daquela que é a maior de todas as suas atribuições no mundo contemporâneo: a de responsável primário pela efetivação dos direitos fundamentais.

## **Abstract**

The following paperwork aims to discuss the importance of the Democratic Public Administration for the empowerment of the Fundamental Rights. This administrative democracy must be achieved as the so called "right to the public administration", enrolled in the Constitution of 1988, is respected by the Government. To reach a precise analysis of the subject, this article will focus on the importance of the contemporary administration on the empowerment of the fundamental rights, starting from the premise that the consolidation of a Democratic Public Administration represents a great support for the contemporary State, so that it might be able to accomplish its greatest purpose of all: the responsibility for the effectiveness of the fundamental rights.

**Keywords:** Public Administration. Democracy. Fundamental Rights.

## **Referências**

ALEXY, Robert. Colisão de direitos fundamentais e realização de direitos fundamentais no Estado de direito democrático. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 217, p. 67-79, jul./set. 1999.

ALEXY, Robert. Direitos fundamentais no Estado constitucional democrático. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 217, p. 55-66, jul./set. 1999.

ALEXY, Robert. *Teoría de los derechos fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1997.

ANDRADE, José Carlos Vieira de. *Os direitos fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*. Coimbra: Almedina, 1998.

ANTUNES, Luís Felipe Colaço. *A tutela dos interesses difusos em direito administrativo: para uma legitimação procedimental*. Coimbra: Almedina, 1989.

AUBY, Jean-Bernard. La bataille de San Romano. Réflexions sur les évolutions récentes du droit administratif. *L'actualité juridique: droit administratif*, [S.l.], p. 912-926, nov. 2001.

AVRITZER, Leonardo; SANTOS, Boaventura de Sousa. *Introdução: para ampliar o cânone democrático*. [S.l: s.n.], 2002.

BARROSO, Luis Roberto. *Interpretação e aplicação da constituição*. São Paulo: Saraiva, 1996.

BENVENUTI, Feliciano. Funzione amministrativa, procedimento, processo. *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, Milão, p. 118-145, jan./mar. 1952.

BOBBIO, Norberto et al. *Crisis de la democracia*. Barcelona: Ariel, 1985.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. 5. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

BRITTO, Carlos Ayres. *Teoria da constituição*. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional*. 5. ed. 2. reimpr. Coimbra: Almedina, 1992.

CASSESE, Sabino. La arena pública: nuevos paradigmas para el Estado. In: \_\_\_\_\_. *La crisis del Estado*. Buenos Aires: Abeledo Perrot, 2003. p. 101-160

CASSESE, Sabino. *Las bases del derecho administrativo*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 1994.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. O cidadão, a administração pública e a nova Constituição. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, a. 27, n. 106, p. 81-98, abr./jun. 1990.

COMPARATO, Fábio Konder. A nova cidadania. In: \_\_\_\_\_. *Direito público: estudos e pareceres*. São Paulo: Saraiva, 1996. p. 3-24.

- DELPEREE, Francis (Org.). *Citoyen et administration*. Bruxelas: Bruylant, 1985.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Participação popular na administração pública. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 191, p. 26-39, jan./mar 1993.
- FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón; GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. *Curso de derecho administrativo*. 6. ed. Madrid: Civitas, 1999. v. 2.
- FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. Participação democrática: audiências públicas. In: CUNHA, Sérgio Sérulo; GRAU, Eros Roberto (Org.) *Estudos de direito constitucional em homenagem a José Afonso da Silva*. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 325-351.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Direitos humanos fundamentais*. São Paulo: Saraiva, 1995.
- GABARDO, Emerson. *Eficiência e legitimidade do estado: uma análise das estruturas simbólicas do direito político*. Barueri: Manole, 2003.
- GORDILLO, Agustin. Ideas sobre participación en América latina. *Revista de Direito Público*, São Paulo, a.13, n. 57-58, p. 29-38, jan./jun. 1981.
- GORDILLO, Agustin. La garantía de defensa como principio de eficacia en el procedimiento administrativo. *Revista de Direito Público*, São Paulo, n. 10, p. 16-24, out./dez. 1969.
- GORDILLO, Agustin. Participación administrativa, *Revista de Direito Público*, São Paulo, a. 18, n. 74, p. 15-25, abr./jun. 1985.
- JUSTEN FILHO, Marçal. Conceito de interesse público e a “personalização” do direito administrativo. *Revista Trimestral de Direito Público*, São Paulo, n. 26, p. 115-136, 1999.
- LAFER, Celso. *A reconstrução dos direitos humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt*. 5. reimp. São Paulo: Companhia das Letras, 2003.
- MACHADO, João Baptista. *Participação e descentralização: democratização e neutralidade na Constituição de 76*. Coimbra: Almedina, 1982.
- MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. *Transparência administrativa: publicidade, motivação e participação popular*. São Paulo: Saraiva, 2004.

MEDAUAR, Odete. Administração pública ainda sem democracia. *Problemas brasileiros*, São Paulo, v. 23, n. 256, p. 37-53, mar./abr. 1986.

MEDAUAR, Odete. *O direito administrativo em evolução*. 2. ed. São Paulo: RT, 2003.

MENDES, Gilmar Ferreira. A doutrina constitucional e o controle de constitucionalidade como garantia da cidadania. Declaração de inconstitucionalidade sem a pronúncia de nulidade no direito brasileiro. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 191, p. 40-66, jan./mar. 1993.

MIRANDA, Jorge. *Manual de direito constitucional: direitos fundamentais*. Coimbra: Coimbra, 1988. t. 4.

MOLITOR, André. Prefácio. In: DELPEREE, Francis (Org.). *Citoyen et administration*. Bruxelas: Bruylant, 1985. p. 11-17.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Direito da participação política*. Rio de Janeiro: Renovar, 1992.

NIGRO, Mario. Il nodo della partecipazione. *Rivista Trimestrale di Diritto e Procedura Civile*, Milão, a. 34, n. 1, p. 225-236, mar. 1980.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de. As audiências públicas e o processo administrativo brasileiro. *Revista de direito administrativo*, Rio de Janeiro, n. 209, p. 153-167, jul./set. 1997.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de. Participação administrativa. *A&C Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, Belo Horizonte, a. 5, n. 20, p. 167-194, abr./jun. 2005.

ORTIZ DIAS, José. El horizonte de las administraciones públicas en el cambio de siglo: algunas consideraciones de cara al año 2000. In: SOSA WAGNER, Francisco (Coord.) *El derecho administrativo en el umbral del siglo XXI: homenaje al Profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2000. t. 1.

PINSKY, Jaime. Introdução. In: PINSKY, Carla Bassanezi; PINSKY, Jaime (Org.). *História da cidadania*. São Paulo: Contexto, 2003. p. 9-13.

ROTHENBURG, Walter Claudius. Direitos fundamentais e suas características. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, São Paulo, a. 8, n. 30, p. 146-157, jan./mar. 2000.

SAMPAIO, José Adércio Leite. Democracia, constituição e realidade. *Revista Latino-americana de Estudos Constitucionais*, Belo Horizonte, n.1, p. 741-823, jan./jun. 2003.

SANCHEZ MORON, Miguel. Espagne. In: DELPEREE, Francis (Org.). *Citoyen et administration*. Bruxelas: Bruylant, 1985. p. 63-94.

SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 3. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

SILVA, José Afonso da. A dignidade da pessoa humana como valor supremo da democracia. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 212, p. 89-94, abr./jun. 1998. p. 94.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.