

A ADOÇÃO DO REFERENDO E DO PLEBISCITO ADMINISTRATIVO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA COMO MODO DE PREVENÇÃO E PARÂMETRO DE VALORAÇÃO NA SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS

Profª. Dña. Fabiana de Menezes Soares
Universidade Federal de Viçosa UFV BRASIL
Mestra em Direito Administrativo UFMG

SUMÁRIO: [I. O princípio fundamental da participação popular diante da globalização.](#) [II. A mudança do perfil do Estado diante da exigência de maior intervenção social na tomada de decisões e do desafio da mundialização.](#) [III. Modalidades de interlocução com o Poder Público: a utilização do plebiscito e referendo administrativos e a efetividade do princípio participativo.](#) [IV. O devido procedimento da consulta pública administrativa \(plebiscito e referendo\): 4.1 Dados da experiência participativa.](#) [V. Verificação do impacto das atuações administrativas e a necessidade de regulamentação do plebiscito e referendo administrativo como estratégia de prevenção de conflitos.](#)

I . O princípio fundamental da participação popular diante da globalização

Diante dos paradigmas da mundialização e da tecnologia (sobretudo da informação) as demandas sociais ganharam espaço na agenda pública. Tais fatos forçaram o aparato estatal a construir um novo modelo de interlocução com a sociedade através de grupos, associações e mesmo cidadãos atuando, diferente dos padrões tradicionais de clientelismo político.

A participação popular, compreendida como discurso restrito ao ideário dos movimentos sociais e dos partidos de “esquerda”, passou como etapa histórica de consolidação democrática, a integrar as estratégias de gestão do executivo local e regional (esta em menor grau).

Inicialmente, esta prática ocorreu em conformidade com o costume administrativo forjado no seio da administrações públicas mais receptivas á interlocução (que tem como conteúdo das demandas

sociais cujo sentido vai desde a infra-estrutura urbana, á disciplina do meio-ambiente)aberta com a sociedade..

Diante desta atração exercida pela participação popular frente ás administrações públicas, houve a exigência da disciplina jurídica sobre a matéria de modo a formalizar todo o procedimento a ele inerente dotando-lhe de uma continuidade na prática administrativa.

Os cidadãos participantes da gestão pública, seja construindo ou aprovando políticas públicas dentro da própria Administração Pública (conselhos mistos) ou fora mediante a consulta pública vinculante provocam no Direito, um profundo repensar sobre o sentido da *cidadania*.

Na cultura jurídica dos países latino-americanos, em fase de reconstrução democrática, a cidadania tem ainda um sentido normativo muito restrito identificado como capacidade eleitoral ativa e passiva. Tal concepção, porém não se sustenta diante da diretriz participativa constante da sistemática constitucional das leis fundamentais latino-americanas surgidas ou reformadas na década de 80 (no contexto de abertura política).

Em termos de sentido normativo informador da edição das normas de diversas hierarquias provenientes de toda atuação estatal, o exercício direto da soberania impôs uma matriz hermenêutica que elege a participação popular como princípio constitucional de onde deflui a decorrente *otimização*¹ do sentido de todas as aquelas normas.

Assim, a noção da participação popular amplia-se seja por ganhar *status normativo* como princípio estruturante do Estado cuja manifestação fenomênica reside na sua adoção como modelo de gestão administrativa.

A descentralização do poder local na América Latina insere-se em estratégia de desenvolvimento nacional e deste modo, a participação popular na tomada de decisões (e portanto inserta na Administração Pública merece uma especial atenção por parte do direito de integração.

II. A mudança do perfil do Estado diante da exigência de maior intervenção social na tomada de decisões e do desafio da mundialização

O despertar de uma consciência global que atinge os quatro cantos do planeta reclama, por parte do estado, novas estratégias de comunicação com a sociedade. Certas necessidades públicas,

¹ Alexy, ao discutir sobre as regras de calibração para interpretação dos direitos fundamentais salienta o papel dos princípios como otimizadores do sentido das normas do tipo regras,. Teoria de los Derechos Fundamentales, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993 p.86

dantes com uma dimensão inimaginável, perderam até mesmo vinculação temporal com uma dada sociedade, posto que atinentes ao próprio destino da raça humana, a saber: meio-ambiente, planejamento urbano, energia, telecomunicações, consumo, biotecnologia, dentre outras.

A transformação sofrida pela sociedade, em decorrência da nova ordem mundial muda o seu status dando-lhe uma dimensão planetária². O fenômeno de uma maior liberdade de imprensa, dos meios de comunicação em geral aliadas ao acesso a uma miríade de informações promovidas pela *Internet* aproximaram o cidadão do estado, no sentido de que o mesmo tornou-se mais visível e portanto uma aproximação entre cidadãos e aparato público é hoje uma exigência também histórica.

A Administração Pública quando atua, obviamente, valora, decide acerca do conteúdo normativo concretizador dos fins do estado democrático de direito através da melhoria da qualidade de vida, determinante do grau de dignidade da pessoa humana, direito fundamental. Por ter esta categoria normativa, esta norma constitucional determina um parâmetro de interpretação que se irradia sobre todo o sistema constitucional e infraconstitucional³.

O exercício da soberania se constrói mediante a representação, mas também através de estratégias que envolvam a tomada das decisões, diretamente pelos cidadãos seja sobre o conteúdo das leis, bem como de sua aplicação, *in casu*, na esfera administrativa.

Cada Estado através dos meios adotados pela sua comunidade local, regional e mesmo nacional dará um matiz próprio ao direito de participação sem que isto signifique um amesquinamento desta revitalização do sentido do próprio Estado de Direito, no limiar do ano 2000 e sob o signo da informação compartilhada numa escala planetária.

O Estado encontra-se hodiernamente repensando o seu perfil diante do fato de que não é mais protagonista no jogo de forças interno, principalmente externo, por força da globalização que termina por impor às "ordens nacionais" comandos normativos efetivamente vinculantes.

Para que possa fazer jus à carga de poder e à legitimidade que lhe é imanente, efetivando a consecução de uma sociedade na qual a pessoa humana tenha voz e vez, isto é que o monopólio da força que lhe próprio se justifique dentro do binômio proporcionalidade/razoabilidade de atuação, a participação popular na gestão administrativa surge como elemento de redefinição do Estado.

² Esta sociedade planetária encontra-se evidenciada por Luhmann e Di Giorgi, *Teoria della Società*, Milano, 1992, p48

³ Müller, F. *Discours de la méthode juridique*. Paris: Presse Universitaires de France, p.144-145, 1996

A *vis attractiva* da participação popular é tão grande que aquela incorporação do modelo de gestão participativa é responsável por elevados índices de aprovação popular dos governos que a implementaram, permitindo aos administradores detentores de cargos eletivos prosseguirem o seu plano de administração além do seu mandato⁴.

O Estado eficiente é aquele que consegue efetivar políticas públicas responsáveis pelo desenvolvimento humano em *concertação* com a sociedade, numa relação em que não encontra do lado oposto, mas no mesmo sentido, eis o “Estado Inteligente”⁵.

Tal fato demonstra ser a participação popular, uma eficiente estratégia de construção de um modelo de gestão política a longo prazo pois sua prática desperta na sociedade um sentimento de “comunidade”, uma percepção da dimensão comum a todas as pessoas humanas, da construção de uma sociedade mais solidária capaz de inovar nas suas atuações não se acha mais nas mãos de um poder público onisciente, mas da compreensão real de que trata-se de um processo conjunto no qual concorrem aparato público e sociedade.

Sob o ponto de vista simbólico, tal percepção reveste-se de singular importância. É capaz de elucidar á comunidade que direitos fundamentais, a dignidade da pessoa humana condição para qualquer crescimento espiritual dos indivíduos é algo que não pertence somente ao discurso normativo, á linguagem do direito, mas, ao cotidiano das pessoas.

Neste contexto, o perfil do Estado e sua relação com os cidadãos sofre um impacto visceral. Deve conciliar os fins que justificaram a sua própria concepção num mundo no qual noções como território, soberania, cidadania acham-se em processo de verdadeira mutação. A participação popular emerge como alternativa de aproximação entre estado e cidadãos num momento histórico de repensar também o conceito de “sociedade”, uma sociedade multifacetada que divide interesses comuns (que por sua vez interagem com interesses de grupos e minorias).

O Direito que atua sobre e com esta sociedade passa também por um processo de mudança que comporta uma “redefinição do agir político e uma adequada modificação estrutural e operativo do sistema jurídico”⁶.

⁴ Soares, Fabiana de Menezes, *Direito Administrativo de Participação*, Del Rey Editora, Belo Horizonte, 1996 p. 149 no qual analisamos os índices de aprovação popular de administrações públicas brasileiras que adotaram o modelo de gestão participativo, fosse por questões partidárias ou por opção política do administrador eleito.

⁵ Klicksberg, Bernard. Redéfinir le profil de l'État en vue des changements socio-économiques. *Revue Internationale des Sciences Administratives*. Bruxelles, 1994, v.60, n.2 p.215-222,

⁶ Belvisi, Francesco. Un fondamento delle costituzioni democratiche contemporanee? Ovvero: Per una costituzione senza fondamento. *Democrazia, Diritti, Costituzione – I fondamenti costituzionali delle democrazie contemporanee* a cura di Gustavo Gozzi, Bologna, 1997, p266

III. Modalidades de interlocução com o Poder Público: a utilização do plebiscito e referendo administrativos como efetividade do princípio participativo

Dentro desta chave de reconstrução do sentido do Estado, sob o impacto tecnológico, evidencia-se um contexto no qual o monopólio do estado no que se refere ao sistema de fontes do direito, não mais persiste frente á expansão das fontes do direito evidenciada na participação popular. Vale lembrar que o sentido da teoria das fontes foi engendrado dentro do estado liberal de matriz do *Civil Law*, e hoje a sociedade exige uma maior proximidade com o poder público, seja através de movimentos sociais não organizados, organizações não governamentais (ONGS) e mesmo por parte dos cidadãos dentro e fora dos conselhos internos da administração pública.

Assim, cabe ao direito dotar a participação popular de um “aparato jurídico” de modo a transformar o conteúdo das demandas das quais é portadora, em intervenção no conteúdo das políticas públicas de atuação estatal. Na esfera do conhecimento do direito, permite a aferição do valor de verdade de um enunciado jurídico (através da verificação de parâmetros de força institucional, aplicabilidade das normas e consequência relevante)⁷. Sob o plano da teoria da norma, a participação popular efetiva a reconstrução sistemática do direito e a relevância prática de suas normas.

Porém, aquela participação popular que normativamente assume a forma do referendo e plebiscito administrativo ainda que consequência de juízos de aplicação do administrador público deve configurar-se em práticas juridicamente viáveis (que leve em consideração os postulados da moderna ciência da legislação) e que sejam mais do que a decoração normativa recorrente e presente no discurso político eleitoral.

A incorporação das modalidades de consulta pública como modelo de gestão e que no plano prático sejam verdadeiramente vinculantes para o poder público revelam-se em diferenciada e vivaz estratégia democrática por parte da Administração Pública.

A sociedade de informação desnudou o Estado, desmitificando-o de maneira que suas atividades acham-se mais visíveis aos cidadãos permitindo não só o controle das mesmas, bem como da formação de juízos de valor acerca das escolhas feitas, das que deveriam ser feitas. A discricionariedade tão decantada como poder da administração deve conformar-se ao *principio da razoabilidade*⁸ que impõe a melhor escolha dos princípios em conflito no espaço de jogo (e que

⁷ E. Navarro, Pablo Enunciados Jurídicos y Propositiones normativas, p.16. Conforme palestra proferida na temática de seminário de discussão promovido pelo Dipartimento di Filosofia del Diritto “Giovanni Tarello”, DIGITA, Genova, 1998.

norteia a argumentação prática do administrador público), baseada na compatibilização, equilíbrio e coordenação aos fins da lei e da norma legal. Obviamente, o *princípio da razoabilidade* será maximizado se considerarmos a participação da sociedade no destino da administração pública que os rege.

As demandas sociais, conteúdo das intervenções da participação popular concebidas sob o influxo da necessidade/informação exigem por parte do estado uma organização que permita a inserção da participação popular na sua rotina de trabalho.

Antes de adentrarmos em questões de natureza procedimental, cumpre salientar o papel que exerce o funcionário público diante da tarefa de externar (no sentido de abertura da Administração Pública) o processo de tomada de decisões, considerando que as decisões tomadas deverão ser emanadas da mesma administração. Este ponto é essencial ao adequado posicionamento do tema. As administrações públicas são tradicionalmente centralizadoras e refratárias a um contato mais íntimo com o cidadão. O desvio se deve a uma falta de noção da dimensão do serviço público, numa esfera macro, oriunda do modo pelo qual a própria Administração Pública se relaciona com os seus funcionários de modo burocratizada, sem espaço para a construção de um projeto conjunto de gestão democrática local, regional e nacional.

Diante da globalização uma gestão que exclua a razão de ser do próprio aparato administrativo, ou seja os cidadãos, não é mais viável, nem justificável. O investimento em treinamento de funcionários públicos deve vislumbrar esta nova realidade, na qual a concertação surge como um dos discrímens da administração pública democrática sintonizada com a ordem mundial. O formalismo exacerbado deve ceder às práticas que garantam o efetivo conhecimento das atuações administrativas e de *uma co-gestão* cidadã que não seja meramente decorativa.

A democracia participativa no seio da administração pública depende também da capacitação que permita aos funcionários públicos efetivar o direito á informação e o acesso ás atuações estatais concebidas como uma condição para a consecução de um projeto supranacional em prol da máxima eficácia dos direitos fundamentais⁹.

IV. O devido procedimento da consulta pública administrativa (plebiscito e referendo)

⁹ Conforme propugna a teoria concretista alemã forjada dentro da Corte Constitucional e que tem Konrad Hesse como o corifeu do movimento hermenêutico em prol da máxima efetividade dos direitos fundamentais.

Diante do exposto anteriormente, tomamos como pressuposto a participação popular vinculante na tomada de decisões, no sentido de que o poder público deve dialogar com a comunidade se quer efetivar políticas públicas com o envolvimento da comunidade interessada.

Se falamos sobre a co-gestão, o pressuposto lógico é aquele que considera a participação cidadã dentro dos conselhos ou nos fóruns de consulta como emanção de vontade que vincula a administração pública. A consulta não deliberativa tenha o papel de evidenciar um juízo de valor da sociedade sobre um determinado tema, mas esta não condiciona a atuação pública, como o que ocorre com o referendo e o plebiscito administrativos.

Estas formas de consulta distinguem-se uma da outra pelo momento no qual são realizadas: antes da definição da política pública ou após a definição da política pública a ser implementada. Muitas vezes a submissão de uma dada política ao referendo administrativo não significa que a mesma não tenha sido objeto de uma construção compartilhada. Por política pública deveremos compreender todo o plano de atuação da administração pública seja ele setorial, referente a uma área específica ou diretriz geral de atuação.

A presença de membros de vários segmentos da sociedade civil nos conselhos administrativos no interior dos mais variados órgãos é uma realidade. Encontram-se representados todos os envolvidos na situação de jogo ¹⁰objeto da sua competência. Esta é uma medida bastante salutar que permite a aplicação sob o ponto de vista hermenêutico (já que a atuação administrativa é uma atividade de concreção normativa) vislumbrar a situação de construção da norma concreta sob o ângulo de todos os envolvidos na *situação de jogo*.

Além disso, evidencia-se um outro aspecto, a exigência do contraditório, princípio informador de todos os procedimentos do estado que permite aos futuros destinatários das normas, (ou no mínimo aqueles por elas atingidos) de interferir diretamente no seu conteúdo.

Não obstante a importância dos conselhos mistos, ainda que tenham suas competências de natureza deliberativa, os mesmos não possuem o grau de legitimidade dos processos de consulta pública, nos quais concorrem singularmente os cidadãos para a definição da atuação administrativa. Feita esta afirmação preliminar, evidencia-se que o pressuposto do plebiscito e do referendo administrativos tem obrigatoriamente natureza deliberativa cujo sentido deve contemplar o efetivo e eficiente exercício direto da soberania sob a modalidade de juízo de aplicação, leia-se atividade administrativa.

¹⁰ A situação de jogo é compreendida como a situação fática sobre a qual incidirá a atuação administrativa naturalmente complexa pela diversidade de interesses que congrega)

O contexto sob o qual devem ser entendidos estes instrumentos, dentro da magnitude, requerida pelo exercício direto da soberania significa que o procedimento, *iter* necessário á formação da decisão administrativa, exige, logicamente, a sua compreensão dentro de uma perspectiva de exercício direto do poder na esfera administrativa. Em termos práticos, o procedimento de consulta deve vislumbrar:

a) A possibilidade de sugestão de políticas públicas e que as mesmas sejam legitimadas pela adesão da mesma comunidade, ou seja, a iniciativa de provocar o plebiscito da decisão administrativa. Este é um modo de se introduzir a figura da iniciativa popular que também é modalidade de exercício direto da soberania.

b) Iniciativa de provocar o referendo em questões que envolvam, meio-ambiente, telecomunicações, energia, consumo e outras atinentes á realidade local, regional ou nacional cujos efeitos provoquem colisões de interesses dos sujeitos envolvidos, assegurados constitucionalmente ou por normas supranacionais integrantes dos ordenamentos jurídicos nacionais.

c) Adoção sistemática da prática de audiências públicas em temas complexos, com a presença inclusive de experts para o suporte técnico com o fim de garantir maior efetividade ao projeto de administração.

d) Garantia de acesso á informação referente á atividade administrativa e durante o processo de formação da decisão administrativa participada, aliada á publicização efetiva e não presumida das ditas informações inclusive por meios telemáticos.

e) Simplificação das práticas administrativas, de modo a aproximar o cidadão da Administração Pública, e na de afastá-lo, tamanhas são as exigências burocráticas dos procedimentos administrativos usualmente identificadas na tradição administrativa da América Latina (apesar de mudanças crescentes á partir da abertura política), caracterizadas pela lentidão, ausência de transparência, autoritarismo e corrupção.

f) Utilização de práticas de persuasão para a adesão ás políticas públicas propostas através da edição de cartilhas explicativas, divulgação de estudos sobre o conteúdo das políticas públicas propostas, abertura de um canal direto de diálogo para com a Administração Pública. A estrutura organizacional administrativa deve resguardar uma função específica para esta interlocução "física", bem como permitir sua ocorrência no ciberespaço, ou seja, via Internet.

g) A positivação do procedimento do plebiscito e referendo administrativo, só assim a formação de uma cultura cidadã não ficará á mercê de um, ou outro governante “simpático” á gestão administrativa participativa.

4.1 Dados da experiência participativa

As experiências de gestão administrativa mais consolidadas encontram-se na esfera local, ou seja município e comunas. Apesar da descentralização administrativa (seja proveniente de leis ordinárias ou mais refinada como a que ocorre nos estados de sistema federativo), favorecer este tipo de gestão, os elementos identificadores do *locus* da participação popular está nas esferas locais nas quais identifica-se uma cultura do diálogo entre aparato público e cidadãos, somados ao sentimento de identidade ao projeto de desenvolvimento humano em busca de uma vida comunitária mais plena.

Um exemplo disso encontra-se nas comunas espanholas, onde o regime dos *concejos e cabildos abiertos* tem status constitucional revelando uma tradição secular de democracia direta ¹¹. No mais, a Lei n 30/92 que regula o regime jurídico das administrações públicas e do procedimento administrativo comum, introduz normas refinadas tuteladoras do direito á informação e da audiência pública. Outros diplomas legais tratam da matéria, tais como, a Lei de regime do solo e ordenação urbana, Lei para a defesa de consumidores e usuários, Lei de ordenação das Telecomunicações.

Na França, ainda na vigência do antigo regime se realizam ênquetes públicas em assuntos como desapropriação. Hoje as ênquetes e o referendo consultivo integram a prática das mais de 38.000 comunas francesas. São obrigatórias consultas públicas vinculantes cujo conteúdo envolva segurança de prédios insalubres, tombamento, planejamento urbano (e todas as medidas que afetem de algum modo o patrimônio público), instalações nucleares, segurança nacional, dentre outras. Encontra-se na disciplina do planejamento urbano á partir de 1971 que evoluiu do direito de participar das reuniões públicas sobre o tema até os recursos incidentes sobre os planos apresentados, antes da vigência dos planejamento.

Na Alemanha e Suíça a questão tem disciplina constitucional sendo a diversidade da sociedade Suíça (sobretudo sob o plano lingüístico e que revela a identidade cultural dos vários grupos) o local onde a consulta pública tem o procedimento mais próximo do plebiscito (como o conhecemos

¹¹ Este regime particular tem sua origem desde os antigos municipios que surgiram na ocupação da península ibérica pelos romanos. A Lei Espanhola Reguladora das Bases do Regime Local (Lei 7/1993) como o próprio nome indica regulamenta o regime de democracia direta que no plano fático incide sobre municipios pequenos com menor população.

hoje) desde o século passado.¹² Vale lembrar que a Lei de procedimento público alemã garante desde 1976, o direito do cidadão ser ouvido previamente antes da tomada de decisão por parte da Administração Pública e foi também inspiradora da disciplina da matéria em Portugal contida no vigente Código do Procedimento Administrativo.

Nas Leis orgânicas dos Municípios, da Venezuela (art. 14, 7); México (art.29); Código Municipal da Guatemala (art.88) disciplinam o exercício das democracia direta local. No Chile a participação popular evidencia-se na Lei Orgânica dos Governos Regionais, no Decreto n372/1994 e em especial encontra um interessante Lei para desenvolvimento das Províncias de Arica y Parinacota de 23 de outubro de 1995. Além disso, a chamada Red Comum – “Red Latinoamericana de cooperación para el desarrollo municipal” congrega esforços no sentido reafirmar a descentralização e a democracia local. Com um banco de dados de experiências de gestão no Chile, América Latina, além de manter cooperação técnica com outras associações de municípios do mundo, notadamente a canadense que há muito tecnicizou a gestão local com ênfase na descentralização e na participação popular na tomada de decisões.

Merece relevo a Lei 1551 de 20 de abril de 1994 que regulou na Bolívia a participação popular. Trata-se de uma norma que regula especificamente a participação, ao contrário da regulamentação usual sobre o tema que se faz dentro do procedimento administrativo. Amplia o seu sentido ao incluir no rol dos agentes de participação, as comunidades indígenas, campesinas (em geral aliadas do processo sob o ponto de vista de instrumentalização jurídica)e urbanas colegando os sujeitos do processo a um modelo de descentralização que introduziu a noção de organização territorial de base que englobam poder público e várias comunidades distintas. Dota-lhes de poder de ação criando os recursos da **conta de participação**.

No Brasil, a participação popular nas administrações locais surgiu ainda na década de 70 em municípios do sul do país, como fenômeno detectado inicialmente no costume administrativo. Ganhou fôlego na década de 80 após a promulgação da Constituição de 1988 que impôs a diretriz participativa como princípio estruturante do estado brasileiro na medida em que determinou a modalidade de exercício direito da soberania. Municípios acima de 500 mil habitantes passaram a ser administrados em concertação com a comunidade, merecendo destaque as experiências das capitais do Paraná (Curitiba)e Minas Gerais (Belo Horizonte) que introduzindo práticas participativas no planejamento urbano as expandiram para a realização do **orçamento participativo** com base

¹² Vale a pena recordar que através de um foi através de um plebiscito que a Suíça optou por não ingressar na União Européia

na definição das prioridades de atuação do poder público são decididas pela própria comunidade divididas em microrregiões¹³.

A utilização do *aparato telemático* para uma maior transparência e acesso do cidadão à Administração, inclusive com a utilização de documentos eletrônicos e de práticas administrativas que garantam a segurança dos seus dados, revela-se na nova fronteira de uma administração pública democrática diante da sociedade planetária. Neste particular, salientamos as experiências espanhola e italiana. A primeira com o *Projeto Ventanilla Única* (que se encontra desde 1997 na sua fase de consolidação) que integra as Administrações Públicas Espanholas proporcionando uma aproximação do cidadão para facilitar-lhe o exercício de seus direitos.

A experiência italiana denominada RUPA (Rete Unitaria della Pubblica Amministrazione) é responsável por todo aparato informativo e de assessoramento da Administração Pública. Com o advento do D.gls 39/1993 instituiu a Autoridade Informática na Administração Pública – AIPA¹⁴ que incluiu nos seus projetos de ação no primeiro triênio 95/97 a criação deste sistema informativo único com o fim de implementar a transparência, democratizar o acesso do cidadão, criar uma interface entre as várias atuações da Administração de modo a torná-la mais ágil e eficiente¹⁵.

Evidencia-se dentro da chave do devido procedimento de participação popular que deflui da análise da experiências administrativas, a necessidade de simplificar o acesso dos cidadãos à administração, normatizar a co-gestão administrativa de modo a dar continuidade do processo de formação da consciência cidadã e utilizar o arsenal telemático de modo a alcançar os cidadãos através da otimização da transparência¹⁶ com vistas à celeridade e eficiência.

¹³ O modelo do procedimento participativo está se expandindo para o nível estadual, porém de forma ainda consultiva apesar de que no momento em que as audiências públicas ganham a agenda pública promovem um questionamento das escolhas feitas pela Administração Pública.

¹⁴ Cujas funções principais são de normatizar todos os aspectos dos vários sistemas informativos públicos, verificação dos resultados, redação de pareceres em matéria informática, coordenação de projetos de desenvolvimento e gestão de sistemas informativos, compatibilização de contrastes operativos entre as administrações, intercâmbio com organismos comunitários e internacionais. Elaboração de diretrizes e planos de formação de pessoal apto a operar os sistemas informativos.

¹⁵ No Brasil apesar de não existir um planejamento específico de sistemas informativos para a Administração Pública como o espanhol e italiano, é já bastante comum por parte das administrações de todos os níveis da disponibilização de informações, serviços (até nos processos da esfera judicial), com a produção de documentos eletrônicos, via Internet. Na esfera federal a Lei 9784 que regula o processo administrativo no âmbito a Administração Pública Federal prevê no seu art. 31 a possibilidade da realização da consulta pública quando o assunto envolver interesse geral.

¹⁶ Costanzo, P., sustenta que a comunicação telemática permite uma ação em termos de controle sobre os governantes, contribui para a informação e educação cívica e política dos cidadãos. Internet (Diritto Pubblico), Digesto, IV Edizione, Torino, 2000, p.358

V. Verificação do impacto das atuações administrativas e a necessidade de regulamentação do plebiscito e referendo administrativo como estratégia de prevenção de conflitos

A moderna ciência da legislação introduziu na atividade do operador jurídico responsável pela formação dos comandos do estado a preocupação acerca da qualidade das normas emanadas.

Sabemos que os ordenamentos jurídicos, principalmente, do sistema continental acham-se envolvidos num verdadeiro *emaranhado normativo* que interfere na coerência do sistema. As antinomias são geradas por inadequação da espécie normativa portadora do comando estatal, por imprecisão no discurso normativo, na linguagem do direito; por inconstitucionalidades, por estar condenada à inoperatividade já que seus destinatários não dispõem de meios para aplicá-las.

Todos estes problemas que se situam na fase de elaboração da norma vêm atormentando os operadores jurídicos no sentido de chamar a atenção do ciência do direito para a questão da efetividade da norma e do relevante papel do *drafting normativo*. Deste modo, com as normas produzidas por processos participativos a situação não poderia ser diversa, na medida em que portam a concretização de um princípio fundamental.

As normas participadas também devem se sujeitar às normas para racionalização da produção de normas, tais como: oportunidade, construção lingüística e técnica jurídica, aspectos econômicos (custos e benefícios), efetividade (ou *esame di fattibilità*), bem como ao *juízo de consenso* (este último critério não possui uma aceitação uniforme)¹⁷.

A observância destes critérios que não tem ainda o seu devido lugar na disciplina legal das normas sobre produção normativa nos sistemas latino-americanos. De modo geral, verifica-se, quando muito, a edição dos manuais de redação parlamentar que não abordam o tema com a profundidade demandada. A adoção daqueles critérios quando da elaboração da norma permitirá à participação popular como princípio constitucional tenha condições de potencializar o seu sentido.

O *juízo de consenso* pode ser identificado na decisão participada, pois em razão do seu processo de formação, possui um grau de força vinculante prévio à sua integração formal ao ordenamento jurídico administrativo.

A *dimensão simbólica*¹⁸ da participação revelada através das manifestações participativas, cuja ocorrência é verificada numa dada administração, forma uma "*pré-compreensão*"¹⁹ cidadã que

¹⁷ Karpen, conforme o relatório do Seminário da Associação Européia de Legislação (EAL) *Nomos*, 1996,p.44

¹⁸ Esta dimensão simbólica da participação é de fundamental importância para o alargamento dos limites próprios dos processos de racionalização da produção de normas que, segundo Chevallier não podem eliminar os elementos de contingência e irracionalidade daqueles processos. "A racionalidade da produção jurídica, Legislação, INA, jan/mar, Lisboa, 1992, p 22.

maximiza a efetividade das decisões administrativas, na medida em que constitui-se em regras de calibração na solução e prevenção de controvérsias entre comunidades que compartilham os mesmos interesses, que podem ter sentidos díspares, ainda que contingencialmente.

A solução das controvérsias deve ser compreendida além da possibilidade de solução definitiva de conflitos operada fora do aparato estatal (poder judiciário). Na verdade, deve vislumbrar estratégias inovadoras que permitam a solução de questões práticas, nas quais interesses juridicamente relevantes estão em choque, notadamente nos processos de integração, posto que atingem a própria noção de soberania, pano de fundo da temática participativa cuja dialética constrói-se no exercício direto daquela.

A participação popular é um exercício constante de identidade de uma comunidade porque no seu procedimento concorrem elementos responsáveis pela formação da tradição: a transformação da informação, o despertar da consciência para as questões fundamentais da existência humana que acabam por ser *universals* porém estão por inúmeras vezes contextualizadas em situações conflitantes (que demandam *um juízo de consenso*) de onde decorre a necessidade do exercício da *tolerância*, tendão de Aquiles da democracia sob o paradigma da tecnologia. Vale lembrar que a tolerância é exigência de uma sociedade planetária, *plural*, em especial quando inserta em *processos de integração*.

Considerando os padrões de diferenciação entre os povos em termos de acesso globalizado às informações, bens, serviços e pessoas, as situações de conflitos tornam-se mais freqüentes. A solução das controvérsias dentro do Mercosul requer um maior envolvimento das suas comunidades num plano de desenvolvimento regional exigindo um esforço maior no momento da escolha das normas de interpretação adequadas.

O Tratado de Assunção, Os Acordos e seus protocolos, decisões do Conselho do Mercado Comum, das resoluções do Grupo do Mercado Comum e demais fontes erigem-se nos parâmetros de interpretação de controvérsias. O exame destas normas revela a existência da irradiação do princípio participativo no conteúdo de suas proposições.

A participação popular é coerente com o sentido que orienta a produção de normas no Mercosul, o seu discurso normativo, na sua função de revelar o direito explícito e implícito, evidencia o especial significado e valor do princípio participativo através de conceitos normativos, tais como:

¹⁹ Este termo é bastante utilizado pela hermenêutica de matriz concretista, sua noção engloba a compreensão do “campo normativo” sobre o qual concorrem as normas aplicáveis. A análise do campo normativo exige a descrição exaustiva da situação fática sob o ângulo de todos os envolvidos, com a integração dos dados reais juridicamente pertinentes, bem como a forma de vida dos envolvidos na situação de jogo e os conceitos empíricos do “bem viver”.

“consenso”, “participação”, “negociação”, “negociação direta”, “coordenação de políticas”, “desenvolvimento econômico com justiça social”.

O aprofundamento da discussão acerca do direito a participação no Mercosul é uma necessidade para a formação de uma identidade comunitária supranacional que poderá atuar com eficiência, não só no momento da escolha da solução do conflito, mas na própria prevenção da controvérsia, viabilizando os fins que legitimaram o seu surgimento.

A utilização de instrumentos como referendo e plebiscitos com o sentido que aqui procuramos salientar, obedeceu á evidência de que tanto o fenômeno da participação quanto os processos de integração tomam a soberania sob novas perspectivas, daí que a participação é ínsita àqueles processos posto que ambos compartilham da mesma natureza.