

# A participação popular na administração pública: uma revisão literária

COSTA, Hevelize Antonia Magalhães <sup>[1]</sup>, SOUZA, Priscila Krys Morrow Coelho <sup>[2]</sup>

COSTA, Hevelize Antonia Magalhães, SOUZA, Priscila Krys Morrow Coelho. **A participação popular na administração pública: uma revisão literária**. Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento. Ano 03, Ed. 09, Vol. 2, pp. 139-149, setembro de 2018. ISSN:2448-0959

## RESUMO

O estudo evidencia que a participação popular é um dos princípios fundamentais que garante ao cidadão, participar efetivamente nos setores responsáveis pelo desenvolvimento da sociedade, atuando, fiscalizando e tomando iniciativas, com o intuito de assegurar o exercício da cidadania de forma eficiente e democrática. Partindo desse contexto, este artigo surge com o objetivo de destacar a importância da participação popular na Administração Pública como ferramenta para fortalecer o Estado democrático de direito dos cidadãos. A pesquisa foi realizada através de uma revisão literária de cunho bibliográfico, baseada nas concepções e ideias de autores, como: Menezes (2005), Rocha (2011), Bobbio (2006), Lyra (2000), Dias, Silva e Caldas (2015), Modesto (2005), Lock (2004), dentre outros que versam sobre esta temática, onde destacou-se que o cidadão pode e deve atuar como representante da sociedade, atuando em prol do interesse público. Conclui-se que este tipo de democracia participativa está consolidado no momento que o cidadão utiliza instrumentos que viabilizem sua participação prevista na legislação e partir desses recursos, os serviços públicos e demais órgãos são incumbidos de ampliar seu dever perante a sociedade, ouvindo-os e prestando conta da gestão de forma transparente e legítima.

Palavras-chave: Participação, Cidadão, Democracia, Administração Pública.

## INTRODUÇÃO

Este trabalho intitulado de “A participação popular na Administração Pública: Uma Revisão Literária”, destaca a importância do cidadão participar ativamente no controle da gestão pública enquanto fiscalizadores, tendo sempre o amparo da Constituição Federal enquanto Carta Magna para fortalecer a democracia através da participação popular.

Nesse contexto, abaixo destacam-se algumas questões que nortearam a construção deste trabalho:

- Qual a importância da participação popular na Administração Pública?
- Quais os problemas que contribuem para dificultar a participação popular na gestão Pública?

Conforme a Constituição Federal de 1988, demonstra que a participação popular é um dos princípios que garante o fortalecimento da democracia no nosso país. Dessa forma, o cidadão auxilia na gestão pública, assumindo o papel de acompanhar o processo de construção, administração, cumprimento e avaliação das políticas públicas, este modelo de participação já vem sendo utilizado em vários estados brasileiros (BRASIL, 1998; MENEZES, 2005). Este têm sido a melhor caminho a ser percorrido pelos indivíduos que lutam pelo cumprimento dos seus direitos.

A partir desse embasamento, a participação dos cidadãos quando ocorre, acaba colaborando para fortalecer a transparência na gestão pública e nos serviços prestados enquanto eixos essenciais para cumprir constitucionalmente princípio de eficiência.

Nesse sentido, a população não requer somente um serviço público digno que satisfaça suas necessidades, mais que o cidadão possa ter acesso às informações de forma clara, concisa e objetiva sobre os atos públicos, tendo a oportunidade de criticar, elogiar e dar sugestões. Por esse motivo, Modesto (2005) afirma que a administração pública vê o cidadão como ponto chave da legitimidade, isto é, ao ouvi-lo, assume a responsabilidade de garantir sua dignidade prevista em lei.

Em relação a essa prerrogativa, o presente trabalho segue com o objetivo de destacar a importância da Participação Popular na Administração Pública como instrumento no fortalecimento da democracia, primando ainda as dificuldades que interferem nesse processo participativo.

Para Rocha (2011) a participação do cidadão é vista como um modo de satisfazer as necessidades do ser humano, tanto de forma individual, grupal ou organizações representativas, atuando no meio legislativo (voto), administrativo ou judicial (fiscalizando, participando dos atos públicos, etc.). Assim, a participação popular é compreendida como uma medida praticada como um recurso para lutar pelos direitos dos cidadãos, principalmente os desfavorecidos (excluídos e os pobres).

Sendo assim, torna-se possível constatar a contribuição da democracia participativa como elemento constitucional para colaborar na efetivação da participação do cidadão nas tomadas das decisões. Sendo que na realidade, mesmo a população indo as ruas, escolhendo seus representantes através do voto e tomando iniciativas para lutar pelos seus direitos, a sua participação na gestão pública passa a ser falseada e nula, devido a interferência dos setores reguladores que também possui parcela de participação na Administração Pública. (LOCK, 2004). Logo, é necessário que a democracia seja exercida de modo efetivo, legitimando a inclusão da população no controle social do Estado. (DIAS, SILVA e CALDAS, 2015).

Esta pesquisa se justifica ao perceber o aumento da participação popular na gestão pública, onde o cidadão tem assumido o papel de combater a corrupção, lutar pelos seus direitos, fiscalizar as contas públicas, reivindicar por melhores condições de vida, moradia, saúde, transporte, alimentação e educação. Diante disso, sua atuação no poder público tem gerado vários benefícios para toda a sociedade, isto só viabiliza sua importância e atuação em prol do exercício da cidadania.

Durante a construção desse estudo, teve como recurso metodológico a pesquisa bibliográfica realizada através de uma revisão literária, sendo um instrumento relevante e bastante utilizado para a concretização das ideias difundidas no decorrer do corpo do trabalho, o qual possibilita que os objetivos propostos sejam alcançados de forma objetiva.

Portanto, vale ressaltar que no decorrer do texto foram utilizados pesquisas, estudos e livros que faziam ênfase a participação popular na gestão pública, cujos principais autores abordados foram: Menezes (2005), Rocha (2011), Bobbio (2006), Lyra (2000), Dias, Silva e Caldas (2015), Modesto (2005), Lock (2004), Perez (2008), dentre outros. A partir das ideias desses pesquisadores, tornou-se possível o desenvolvimento e a concretização deste artigo científico.

## DESENVOLVIMENTO

A Participação Popular é um dos princípios fundamentais presentes na Constituição Federal de 1988 que garante ao cidadão ou demais grupos sociais, além de representá-los na política, permite obter informações sobre o poder público em defesa dos seus direitos. (LIMBERGER, 2016; MODESTO, 2005). Admite ainda a participação direta e ativa, podendo interferir na administração dos bens e serviços, quando o mesmo detectar ilegitimidade nos atos administrativos na gestão pública.

Em relação a essa prerrogativa, Menezes (2005), destaca que:

A participação da sociedade na administração pública emerge como forma de garantir a legitimidade desta, fazendo crer que a democracia participativa e a atuação estatal eficiente não são exigências contraditórias. Acredita-se que governos que asseguram a participação dos cidadãos na formulação e implementação de políticas públicas tornam-se mais eficientes do que os governos puramente tecnocratas, em razão da sustentabilidade política e legitimidade que logram para os seus programas de ação. (MENEZES, 2005, p. 5).

Dessa forma, a participação da população só ocorre efetivamente quando há mecanismos que viabilizem a existência da democracia participativa, assim o cidadão tem a oportunidade de “[...] apresentar e debater propostas, deliberar sobre elas e, sobretudo, mudar o curso de ação estabelecida pelas forças constituídas e formular cursos de ação alternativos”, isto é, o cidadão possui várias formas de exercer sua cidadania, tendo voz para decidir, participar e opinar, sendo amparados por uma infinidade de instituições que estão engajados nesse processo participativo. (LYRA, 2000, p. 17).

De modo geral, a participação cidadã efetiva-se constitucionalmente quando existe interesse de um grupo ou organização por determinado assunto, tornando esse momento uma oportunidade de buscar meios administrativos e até jurídicos para alcançá-lo. Assim, surge o chamado “Direito de Participação Política”, onde os indivíduos buscam juntos, acompanhar, investigar o uso dos recursos públicos, opinando em relações as suas prioridades, dentre outras atribuições que lhe são garantidas.

Para Brito *apud* Modesto (2005, p. 5) a participação cidadã somente “ocorrerá quando for possível identificá-la como manifestação de poder político e não como simples expressão de direito público subjetivo”.

Destaca-se que existe algumas dificuldades que prejudicam a participação popular na Administração Pública, impossibilitando assim sua efetivação, reduzindo seus efeitos, colaborando para empobrecer o processo democrático. A principal dificuldade que afere o exercício da cidadania é a falta de educação. (LIMBERGER, 2016).

Para Bobbio (2006) destaca que o cidadão quando possui pouca educação em relação a cidadania, desconhece seus direitos e deveres. Isso ocorre devido a péssima qualidade da educação em vários estados brasileiros, acarretando um conjunto de dificuldades que interferem na participação popular, pois o indivíduo quando não possui educação, nem conhece as formas para exercer a cidadania e nem sua participação na Administração Pública, o mesmo acaba impedido de exercê-la.

Uma outra dificuldade que atrapalha a efetivação da participação popular têm sido a falta de transparência

na administração pública, cujas informações são bastante restritas e pouco divulgadas, interferindo a participação do cidadão nos atos públicos. Além disso, há pessoas que se candidatam para participar desse processo democrático e acabam sendo impedidos de participarem por não haver uma orientação adequada que demonstre o caminho a ser percorrido para fazer parte desse ato.

Destaca-se que além dessas dificuldades, um outro problema que afere a participação popular é a transformação da sociedade brasileira que com o passar dos anos tornou-se muito heterogênea. Dessa forma, acaba direcionando que todos os cidadãos precisam fazer parte desse processo participativo, independentemente de sua classe social. (BOBBIO, 2006).

Hoje, os institutos responsáveis para promover a participação popular, vem sofrendo um dilema dos dois lados, cujo primeiro destaca que a administração pública precisa criar estratégias eficientes para envolver um grande número de pessoas para fazerem parte desse ato participativo. E na realidade esse cenário se torna cada vez mais distante, devido as novas características da sociedade brasileira, e do outro lado a população tem o dever de ampliar sua participação popular e torná-la mais eficiente.

Mediante ao exposto, a burocracia excessiva também é outra dificuldade apontada por Dias, Silva e Caldas (2015) como empecilhos que prejudicam os processos de participação popular tanto na administração pública como no setor jurídico. Há inclusive a defasagem nos direitos fundamentais garantidos constitucionalmente, dificultando a efetivação destes no campo da educação, saúde, “moradia e previdência, que deveriam ser prioritários. Os direitos fundamentais são exigência e concretização do princípio da dignidade da pessoa humana”. (p.33).

No Brasil, há outro fator prejudicial para o processo participativo é a questão cultural, que durante muito tempo aponta a política e a corrupção como aliados para impedir a participação da população da gestão pública. Isto vem gerando na sociedade brasileira um grande descontentamento, desmotivando assim sua participação, pois a sociedade ao presenciar atos de corrupção acaba percebendo que sua interferência no controle da Administração Pública não tem gerado resultados positivos, passando assim a desacreditar da sua influência em favor da coletividade.

Mediante as dificuldades apontadas anteriormente, torna-se possível destacar que o princípio de Transparência e Informação, pode ser um importante instrumento para mudar esse cenário, o qual visa colaborar na fiscalização dos atos administrativos da gestão pública, cujo cidadão possui a oportunidade de acessar e buscar informações diretamente no órgão ao qual deseja fiscalizar. Dessa forma, Temis Limberger *apud* Dias, Silva e Caldas, consideram que:

[...] a informação é credora de uma atenção particular por sua importância na participação do cidadão no controle e na crítica dos assuntos públicos. Não somente se protege a difusão [...], mas também se assegura a própria informação, porque o processo de comunicação é essencial à democracia. O ordenamento jurídico no Estado democrático se assenta no princípio geral da publicidade, devendo o sigilo ser excepcional e justificado. Esse preceito é extraído com base no princípio da publicidade e do direito a ser informado do cidadão.

A transparência é uma via de mão dupla: de um lado a administração tem o dever de dar publicidade aos seus atos e, por outro, o cidadão tem o direito a ser informado. Deste modo, por meio da informação disponível por meio eletrônico, desenvolve-se um controle preventivo, estimula-se a participação popular,

torna-se o exercício do poder mais transparente e, portanto, mais democrático. Evita-se que o cidadão desinformado dos assuntos públicos se constitua num idiôtes (conforme a nomenclatura dos gregos). (DIAS, SILVA, CALDAS, 2015, p. 33-34).

Nesse contexto, a maioria das dificuldades apontadas no texto podem ser solucionadas quando os princípios que regem sobre: a dignidade do ser humano, a igualdade, o pluralismo político e por fim, a probidade administrativa, forem cumpridos de acordo com a lei. E na sociedade que vivemos existe uma infinidade de recursos e meios de comunicação voltados para prestar assistência ao cidadão, proporcionando a população transparência e informações essenciais para contribuir na participação popular.

Softplan (2015) destaca que o cidadão para efetivar sua participação popular, o mesmo pode buscar informações tanto na própria instituição pública como através de e-mail, via telefone, etc. Sendo que existe dois tipos de canais de comunicação muito utilizados pela sua eficácia, interligando o cidadão e a administração pública, são:

O Portal da Transparência – esse recurso permite a participação da população, dando suporte necessário para o cidadão obter informações ou dados que viabilize conhecer a fundo os recursos e a administração pública. É um canal de fácil acesso voltado para demonstrar inclusive as contas gastas pelo município, onde o indivíduo pode consultar e questionar situações que aferem a Constituição Federal.

Já os Aplicativos Móveis, atualmente tem sido bastante utilizado pela população e tornado um grande aliado dos órgãos públicos, onde através de um simples clique no celular é possível obter conhecimentos sobre o andamento de obras e rodovias, tudo isso permite que o cidadão consulte o órgão no momento que desejar. (SOFTPLAN, 2015).

Vale destacar que a educação, nesse sentido, é um dos recursos mais eficientes para sanar ou reduzir os problemas que contribuem para impedir a participação popular na gestão pública. (PEREZ, 2008). Assim, a participação do cidadão como agente fiscalizador dos atos públicos ocorre de forma eficiente, a partir do momento que o indivíduo recebe condições para participar efetivamente das discussões em relação a esse processo. Entretanto, é essencial que o mesmo obtenha uma educação de qualidade, isso não se trata de adquirir conhecimentos clássicos referentes as etapas de ensino, mais sim, no sentido de a pessoa adquirir conhecimentos e informações primordiais para conseguir compreender tanto os seus direitos e deveres enquanto mero cidadão brasileiro.

Além disso, é essencial que as pessoas ao conhecerem seu real papel como agente fiscalizador, participa inclusive das decisões a serem tomadas de cunho público, utilizando ainda instrumentos que colaboram na efetivação da sua participação popular. (PEREZ, 2008).

Observa-se que para a educação no Brasil seja realmente transformada e de qualidade é preciso que os órgãos que administram essa área, tenha vontade política para mudar esse cenário alarmante, sendo que na realidade isso não ocorre de forma efetiva.

Conforme descreve Dias, Silva e Caldas (2015) que ao se educar e transformar pessoas comuns em plenos cidadãos, posteriormente, surgirão inúmeras cobranças, tanto em relação a “efetivação dos direitos e cumprimento das normas de forma ética e comprometida, por parte da Administração Pública e em todas

as esferas das funções do Executivo, Legislativo e Judiciário” (DIAS, SILVA, CALDAS, 2015, p. 34).

Dessa forma, a partir do momento que a pessoa não é educada adequadamente ou desconhece os instrumentos capazes de colaborar no exercício da sua cidadania de forma plena, este tende a ser excluído do processo participativo por não ter conhecimentos necessários para acompanhar e fiscalizar as atividades da Administração Pública.

Para Modesto (2005), destaca os seguintes instrumentos processuais que viabilizam a atuação do cidadão na administração pública, conforme demonstrado no quadro abaixo:

Quadro 1 – Instrumentos Processuais

<b>Instrumentos Processuais</b>	<b>Características de Interesse Social</b>
Consulta Pública	Abertura de prazo para manifestação por escrito de terceiros, antes da decisão em matéria de interesse geral.
Audiência Pública	Sessão de discussão aberta ao público sobre tema ainda passível de decisão.
Colegiados Públicos	Reconhecimento a cidadãos ou a entidades representativas do direito de integrar órgão de consulta ou de deliberação colegial no Poder Público.
Assessoria Externa	Convocação da colaboração de especialistas para formulação de projetos, relatórios ou diagnósticos sobre questões a serem decididas.
Denúncia Pública	Instrumento de formalização de denúncia quanto ao mau funcionamento ou responsabilidade especial de agente público, por exemplo: representação administrativa.
Reclamação relativa ao funcionamento dos serviços públicos	Difere da representação administrativa, pois fundamenta-se em relação jurídica entre o Estado ou concessionário do Estado e o particular-usuário.
Colaboração Executiva	Organizações que desenvolvem, sem intuito lucrativo, com alcance amplo ou comunitário, atividades de colaboração em áreas de atendimento social direto.

Fonte: Adaptado de Modesto (2005, p. 7).

De acordo com o quadro 1, essas foram somente alguns dos instrumentos processuais mais conhecidos pelos cidadãos que buscam ter uma parcela de participação nos atos públicos, sendo que sua utilização ainda é pouca devido à falta de informação e conhecimento sobre o uso dessas ferramentas.

Sendo assim, verifica-se a contribuição e a importância da participação popular como um fator para ajudar no desenvolvimento do Brasil como um todo, pois só assim, ao participar da gestão pública e nas tomadas das decisões, os cidadãos poderão contribuir para o desenvolvimento de uma sociedade mais democrática, ética e justa.

## CONCLUSÃO

Durante o exposto no trabalho, conclui-se que a importância da participação popular na Administração Pública como fator capaz de consolidar o processo democrático de direito garantido por lei. É um tipo de participação capaz de permitir que o indivíduo seja inserido nas mais variadas formas de organização popular (grupos, associações, clubes, igrejas, etc.), com a finalidade de dar suporte para a população interferir e fazer parte das políticas públicas.

Destacou-se no decorrer da pesquisa que houve uma evolução no controle social da administração pública na questão de prestar informações aos cidadãos que buscam transparência nas contas públicas, tendo um componente essencial para concretizar a participação popular, tendo a construção dos portais de transparência e dos aplicativos móveis, por exemplo, como instrumentos que viabilizam a participação do cidadão no poder público, dentre outras ações que estão sendo criadas para garantir a legitimidade da democracia participativa.

A análise realizada durante todo o trabalho, verificou que as formas do cidadão participarem da gestão pública ainda encontram-se distante da realidade, gerando assim algumas dificuldades para sua execução, cujo poder público vem dando pouca atenção em favor da coletividade, distanciando assim o cidadão das atividades administrativas do setor público.

Nesse sentido, mesmo o poder público disponibilizando acesso as contas ou demais informações sobre a gestão, não tem sido suficiente para o indivíduo reivindicar seus interesses e necessidades, pois os dados disponíveis na maioria das vezes são insuficientes. E quando existem, para compreendê-los é necessário que o cidadão tenha capacidade de interpretar, ou seja, precisa obter um bom vocabulário e educação essencial para conseguir codificar o que está sendo transmitido para o usuário.

Portanto, somente assim o cidadão terá a oportunidade de atuar, participar e exercer seus direitos de participar da administração pública, mais quando o indivíduo não possui uma boa instrução, isto acaba dificultando o exercício da sua cidadania, impedindo assim sua participação.

## REFERÊNCIAS

BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. Trad. Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil* - promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília: Congresso Nacional, 1998.

DIAS, Maria Tereza Fonseca; SILVA, Lucas Gonçalves da; CALDAS, Roberto Correia da Silva Gomes. *Direito administrativo e gestão pública I*. Florianópolis: CONPEDI, 2015. Disponível em: [http://www.conpedi.org.br/publicacoes/66fsl345/1pp\\_yi8tz/I6Dird13372NJK3W.pdf](http://www.conpedi.org.br/publicacoes/66fsl345/1pp_yi8tz/I6Dird13372NJK3W.pdf). Acesso em: 19 set. 2016.

LIMBERGER, Têmis: *Transparência Administrativa e Novas Tecnologias: o Dever de Publicidade, o Direito a ser Informado e o Princípio Democrático*. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/42471/41191>. Acesso em: 28 de set. 2016.

LYRA, Rubens Pinto (Org.). *A ouvidoria na esfera pública brasileira*. João Pessoa: Ed. Universitária, UFPB, 2000.

LOCK, Fernando do nascimento. Participação popular no controle da administração pública: um estudo exploratório. *Revista Eletrônica de Contabilidade* - UFSM. v.1, n.1 Set-Nov, 2004.

MENEZES, Joyceane Bezerra de. A participação popular como fonte de legitimidade democrática da administração pública. *X Congresso Internacional del CLAD sobre La Reforma dele Estado y de la Administración Pública*, Santiago, Chile, 18 - 21 Out. 2005. Disponível em: <http://ipea.gov.br/participacao/images/Menezes.pdf>. Acesso em: 24 set. 2016.

MODESTO, Paulo. Participação popular na administração pública: mecanismos de operacionalização. *Revista Eletrônica de Direito do Estado*. Salvador, Instituto de Direito da Bahia, n.2, abr/maio/jun, 2005. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com/revista/rede-2-abril-2005-paulo%20modesto.pdf>. Acesso em: 9 out. 2016.

PEREZ, Marcos Augusto. *A administração pública democrática: institutos de participação popular na administração pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

ROCHA, José Cláudio. A participação popular na gestão pública no Brasil. *Revista Jus Navigandi*, Teresina, ano 16, n. 2886, 27 maio 2011. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/19205>. Acesso em: 22 set. 2016.

SOFTPLAN. *A importância da participação popular no processo de gestão pública*. 2015. Disponível em: [http://www.egestaopublica.com.br/aimportancia\\_daparticipacaopopularnoprocessoidegestaopublica/](http://www.egestaopublica.com.br/aimportancia_daparticipacaopopularnoprocessoidegestaopublica/). Acesso em: 9 out. 2016.

<sup>[1]</sup> COSTA, Hevelize Antônia Magalhães. Pós-graduada em Administração Pública pela Universidade Cândido Mendes – UCAM/PROMINAS. Graduada em Letras pela Universidade Estadual do Maranhão – UEMA. Analista Técnico-Administrativo na Superintendência da Zona Franca de Manaus – SUFRAMA.

<sup>[2]</sup> SOUZA, Priscila Krys Morrow Coelho de. Pós-graduada em Administração Pública pela Universidade Cândido Mendes – UCAM/PROMINAS. Pós-graduanda em Direito Público pelo Centro Universitário de Ensino Superior do Amazonas – CIESA. Graduada em Direito pelo Centro Universitário de Ensino Superior do Amazonas – CIESA. Analista Técnico-Administrativo na Superintendência da Zona Franca de Manaus – SUFRAMA.