



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS – CCJP
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO – PPGD
MESTRADO EM DIREITO

ANA BEATRIZ COSTA NEVES

A EFICÁCIA DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE
TRABALHO: Um estudo de caso das reuniões e audiências a partir da 10ª
Legislatura da Câmara Municipal do Rio de Janeiro

RIO DE JANEIRO
2023



ANA BEATRIZ COSTA NEVES

A EFICÁCIA DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE
TRABALHO: Um estudo de caso das reuniões e audiências a partir da 10ª
Legislatura da Câmara Municipal do Rio de Janeiro

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito (PPGD) do Centro de Ciências Jurídicas e Políticas (CCJP), da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO) como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Direito e Política Pública.

Orientadora: Prof. Dra. Claudia Tannus
Gurgel do Amaral

RIO DE JANEIRO
2023



FICHA CATALOGRÁFICA

C Costa Neves, Ana Beatriz
A EFICÁCIA DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NAS POLÍTICAS
PÚBLICAS DE TRABALHO: Um estudo de caso das reuniões
e audiências a partir da 10^a Legislatura da Câmara
Municipal do Rio de Janeiro / Ana Beatriz Costa
Neves. -- Rio de Janeiro, 2023.
119

Orientadora: Claudia Tannus Gurgel do Amaral .
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do
Estado do Rio de Janeiro, Programa de Pós-Graduação
em Direito, 2023.

1. Participação Política. 2. Políticas Públicas. 3.
Cidadania. 4. Direito ao Trabalho. 5. Democracia
Participativa. I. Tannus Gurgel do Amaral ,
Claudia, orient. II. Título.



ANA BEATRIZ COSTA NEVES

A EFICÁCIA DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE
TRABALHO: Um estudo de caso das reuniões e audiências a partir da 10^a
Legislatura da Câmara Municipal do Rio de Janeiro

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito (PPGD) do Centro de Ciências Jurídicas e Políticas (CCJP), da Universidade Federal do Estado Rio de Janeiro (UNIRIO) como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Direito e Política Pública.

Aprovado em: ____/____/____

Banca Examinadora:

Profa. Dra. Claudia Tannus Gurgel do Amaral (Orientadora)
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro – UNIRIO

Prof. Dr. Paulo Roberto Soares de Mendonça
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro – UNIRIO

Profa. Dra. Arícia Fernandes Correia
Universidade Estadual do Rio de Janeiro – UERJ

Dedico esta pesquisa a todos os trabalhadores a quem me inspirei. Que sempre seja concedido a vocês um espaço para o diálogo e para o confronto de suas ideias e pensamentos.

AGRADECIMENTOS

Agradeço à Profa. Dra. Claudia Gurgel pela oportunidade de orientação. Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Direito da UNIRIO (PPGD) que puderam compartilhar seus ensinamentos.

Ao CNPQ pelo auxílio financeiro durante parte do meu mestrado, que permitiu minha dedicação à pesquisa.

Aos amigos do mestrado do Resistência Progressista minha eterna gratidão por dividirem suas vitórias e angústias, tornando o processo de pesquisa um caminho menos solitário. Aos colegas do estágio com quem pude compartilhar os desafios da vida acadêmica. E um agradecimento especial à amiga e agora mestre Ana Luísa pelo incentivo ao meu ingresso na carreira acadêmica.

Aos servidores e assessores do William Siri, Vereador e Presidente da Comissão de Trabalho e Renda da Câmara Municipal do Rio de Janeiro, devo meu muito obrigada por toda paciência e compreensão nas visitas realizadas.

A todos os trabalhadores da área de saúde, em especial da saúde mental, que cuidaram de mim ao longo destes dois conturbados anos e permitiram que eu conseguisse concluir este projeto tão desafiador.

À Tayná Lobo que nunca deixou de vibrar pelas minhas conquistas e me amparar diante das minhas angústias acadêmicas. O meu muito obrigada pela amizade e por toda a ajuda em contas, gráficos e tabelas.

À minha família, em especial aos meus irmãos João e Flora, que são provavelmente meus melhores incentivadores a traçar novos voos e projetos, por mais insanos que possam parecer. À minha avó por todas as orações e palavras de aconchego. À minha mãe por toda confiança de que estava construindo o melhor por nós. Agradeço por todo incentivo financeiro, moral e profissional ao longo da minha formação acadêmica. Ao meu amor, Felipe Monte, minha eterna gratidão por todo o apoio nestes últimos anos na construção de mais esse sonho, por todo cuidado, companheirismo e, muita, paciência.

Ao Cinga, o melhor companheirinho de noites insones, aulas remotas e escritas acadêmicas. Talvez seja o maior responsável pela manutenção da minha sanidade mental ao longo deste mestrado.

E por fim, agradeço à Ana Beatriz do passado por não ter desistido, acreditando na sua intuição de que é possível alcançar certos sonhos, apesar de todas as barreiras que ainda são impostas a uma mulher negra.

Para conhecer nosso público, para saber quem ouve, precisamos estar em diálogo. Devemos falar com, e não somente para. Ao ouvir as respostas, começamos a compreender se nossas palavras agem para resistir, transformar, mudar [...]. É preciso entender que a voz libertadora irá necessariamente confrontar, incomodar, exigir que ouvintes até modifiquem as maneiras de ouvir e ser.

bell hooks – Erguer a Voz

NEVES, Ana Beatriz Costa. **A eficácia da participação social nas políticas públicas de trabalho**: um estudo de caso das reuniões e audiências públicas a partir da 10ª Legislatura da Câmara Municipal do Rio de Janeiro. 2023. 115f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro de Ciências Jurídicas e Políticas, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2023.

RESUMO

Esta dissertação tem por objetivo analisar a eficácia da participação da sociedade civil nas reuniões e audiências públicas, enquanto instrumentos de participação popular no processo de tomada de decisão sobre políticas públicas de trabalho. Incluído nos estudos da Ciência Política, do Direito, da Sociologia e até mesmo da Antropologia, esse tema apresenta relevância nas discussões sobre o papel do Estado na tutela do exercício da democracia para além do voto, incluindo a sociedade como corresponsáveis nas decisões da comunidade local. A partir da Constituição Federal de 1988 foram estabelecidos mecanismos que garantissem liberdades de expressão, comunicação e informação, que se relacionam diretamente com o direito à participação política popular. O Estatuto da Cidade é um dos principais meios que introduziram esta pauta nas relações entre Administração Pública e Sociedade Civil. Desta forma, por meio da compreensão dos marcos teóricos: participação política, políticas públicas, cidadania, direito ao trabalho e democracia participativa, tenta-se compreender se as ações estatais estão de acordo com as previsões normativas que visam trazer mais pluralismo, diversidade e a própria escuta do povo nas ações do Estado. Esta pesquisa será feita por meio de uma revisão bibliográfica da literatura especializada no tema, além de teses, dissertações e artigos científicos, por meio do método indutivo e a partir da análise de atas das reuniões e audiências públicas da Câmara Municipal do Rio de Janeiro, e do estudo de leis e projetos, regimentos internos, decretos, programas, e indicadores sociais em órgãos especializados.

Palavras-chave: Participação política. Políticas públicas. Cidadania. Direito ao trabalho e democracia participativa.

NEVES, Ana Beatriz Costa. **The effectiveness of social participation in public labor policies**: a case study of meetings and public hearings from the 10th Legislature of the City Council of Rio de Janeiro. 2023. 115f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro de Ciências Jurídicas e Políticas, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2023.

ABSTRACT

The dissertation aims to analyze the effectiveness of civil society participation in public meetings and hearings as instruments of popular participation in the decision-making process on public labor policies. Included in the studies of Political Science, Law, Sociology and even Anthropology, this theme is relevant in the discussions about the role of the State in the protection of the exercise of democracy beyond voting, including society as co-responsible in the decisions of the local community. From the Federal Constitution of 1988, mechanisms were established that guaranteed freedoms of expression, communication, and information, which relate directly to the right to popular political participation. The City Statute is one of the main means that introduced this agenda in the relations between Public Administration and Civil Society. Thus, through the understanding of theoretical frameworks: political participation, public policies, citizenship, right to work and participatory democracy, we try to understand whether state actions are in accordance with normative forecasts that aim to bring more pluralism, diversity, and the people's own listening in the actions of the State. This research will be done through a bibliographical review of the literature specialized in the subject, in addition to theses, dissertations and scientific articles, through the inductive method and through the analysis of minutes of meetings and public hearings of the City Council of Rio de Janeiro, and the study of laws and projects, internal regiments, decrees, programmes, and social indicators in specialised bodies.

Keywords: Political participation. Public policies. Citizenship. Right to work and participatory democracy.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADC	Ação Direta de Constitucionalidade
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADPF	Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental
AMPA-RJ	Associação de Motoristas Particulares Autônomos do Rio de Janeiro
AMPAERJ	Associação de Motoristas por Aplicativo do Estado do Rio de Janeiro
ART	Artigo
APEDEMA	Assembleia Permanente de Entidades em Defesa do Meio Ambiente do Estado do Rio de Janeiro
CAGED	Cadastro Geral de Empregados e Desempregados
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CRFB	Constituição Federal
CODEFAT	Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador
CODEMAT	Coordenadoria Nacional de Defesa do Meio Ambiente de Trabalho
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente
CTPS	Carteira de Trabalho e Previdência Social
CUT	Central Única dos Trabalhadores
DF	Distrito Federal
DPVAT	Danos Pessoas Causados por Veículos Automotores de Vias Terrestres
EUA	Estados Unidos da América
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LC	Lei Complementar
LOM	Lei Orgânica Municipal
MP	Ministério Público
MPT	Ministério Público do Trabalho
OAB/RJ	Ordem dos Advogados do Brasil - Seccional do Rio de Janeiro
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
RAIS	Relações Anuais de Informações Sociais
RH	Recursos Humanos
RJ	Rio de Janeiro
SMTE	Secretaria Municipal de Trabalho e Emprego
SINE	Sistema Nacional de Emprego
SUS	Sistema Único de Saúde
TRF-2	Tribunal Regional Federal da 2ª Região
TJ-RJ	Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro
TRT	Tribunal Regional do Trabalho
UFF	Universidade Federal Fluminense
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro

LISTA DE IMAGENS

Figura 1 – Comissão de Trabalho e Emprego.....	60
Figura 2 - Produção da Comissão de Trabalho e Emprego – 10ª Legislatura.....	87
Figura 3 - Produção da Comissão de Trabalho e Emprego – 10ª Legislatura.....	87
Figura 4 - Cubo da Democracia.....	105

LISTA DE TABELAS E QUADROS

Tabela 1 - Temática das Audiências na 10ª Legislatura.....	84
Tabela 2 - Reuniões 10ª Legislatura (2017-2020) – Principais reuniões.....	85
Tabela 3 - Temática das Audiências Públicas – 11ª Legislatura	86
Quadro 1 - Relações sociedade e Estado	59
Quadro 2 - Quadro esquemático verificador da eficácia da participação social – Estudo de caso: Trabalhadores por aplicativo	108

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	15
CAPÍTULO 1 – A PARTICIPAÇÃO POLÍTICA COMO EXPRESSÃO DA DEMOCRACIA	20
1.1 Democracia e participação: uma relação imbricada	20
1.1.1 O direito à participação e seus instrumentos de concretização	26
1.1.2 Tipos de participação	29
1.2 Atuação em rede: relação entre sociedade e estado como atores de políticas públicas.....	32
1.2.1 Sobre a atuação em Rede	32
1.2.2 Atores da Rede Política	32
1.2.3 Os espaços de atuação em rede	34
1.3 Contextualização política e jurídica da participação democrática a partir da Constituição de 1988.....	42
1.3.1 A participação direta no escopo constitucional	43
CAPÍTULO 2 – GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE	47
2.1 O protagonismo das cidades na atuação política e a viabilização de uma gestão pública participativa	47
2.1.1 O Estatuto da Cidade (Lei 10.257/01) como principal fonte legislativa para uma gestão participativa	49
2.1.2 Normas jurídicas que influenciam na construção de um Rio de Janeiro mais democrático	51
2.2 O papel das esferas públicas na aproximação da sociedade com a política em espaços de participação	55
2.2.1 A Sociedade Civil nos espaços políticos: As Audiências Públicas em destaque	58
2.2.2 O surgimento das audiências públicas no Executivo, Legislativo e Judiciário	61
CAPÍTULO 3 – AUDIÊNCIAS E REUNIÕES PÚBLICAS DE TRABALHO NA CÂMARA MUNICIPAL DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO	65
3.1 Das formas de interação da sociedade com a Câmara Municipal do Rio de Janeiro	65
3.2 Principais objetivos e atores envolvidos nas audiências Públicas do Poder Legislativo no Rio de Janeiro	67
3.2.1 O papel das Comissões Permanentes	68
3.3 A escolha pelo debate público no âmbito da Câmara Municipal	78
CAPÍTULO 4 – ESTUDOS DE CASO SOBRE A PARTICIPAÇÃO SOCIAL	80
4.1 Metodologia empregada: os indicadores da eficácia da participação social	80
4.1.1 Sobre a eficácia da participação social: metodologia de análise	81
4.2 As audiências e reuniões públicas sobre o direito ao trabalho e emprego nas 10ª e 11ª legislaturas: Uma análise documental.....	84
4.2.1 As audiências de trabalho de 2017-2020	84

4.2.1.1 Audiência Pública em 14.08.2017: Divulgação sobre os serviços da Comissão de Trabalho e Emprego	88
4.2.1.2 Debate Público: 13.11.2018.....	93
4.2.1.3 Audiências Públicas - 14.06: Pontos de apoio para trabalhadores de aplicativo	96
4.3 O que as audiências e reuniões públicas nos dizem: quadro esquemático sobre a eficácia da participação social.....	105
5 CONCLUSÃO	110
REFERÊNCIAS	115

INTRODUÇÃO

A definição do tema para esta dissertação partiu da análise de alguns instrumentos normativos. O primeiro foi a Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) nos artigos 1 e 29 XII, o outro foi a compreensão acerca do art. 2, I e II; art. 4, III, alínea f, §3 e art. 43, art. 44 e art. 45 da Lei nº 10.257/2011 (Estatuto da Cidade). Trata-se de dispositivos relacionados à gestão pública municipal sob uma ótica democrática, ou seja, com a cooperação da sociedade civil nos processos de elaboração de políticas públicas.

Não obstante a existência de inúmeros trabalhos a respeito da democracia participativa em um contexto de deliberação, participação e controle em políticas sociais, há poucos (principalmente dissertações e teses) relacionados às audiências públicas municipais, em especial às voltadas ao trabalho e renda. A explicação para esse número reduzido de trabalhos sobre o tema pode encontrar razão na própria relação temática e a competência municipal. A Constituição elenca que é da competência da União, por exemplo, legislar sobre a organização do sistema nacional de emprego e condições para o exercício de profissões, nos termos do art. 22, XVI. Apesar disso, cabe ao Município executar a política de desenvolvimento urbano, que tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e de garantir o bem-estar de seus habitantes, nos termos do art. 182 da CRFB.

Assim, o Plano Diretor do Município do Rio de Janeiro (Lei Complementar nº 111/2011) no art. 3, XXV, determina que a política urbana do Município adotará diretrizes, dentre outras, voltadas à promoção da gestão democrática da Cidade, adotando instâncias participativas previstas no Estatuto da Cidade. São consideradas instâncias participativas as conferências da cidade, Conselhos, debates, consultas públicas, audiências públicas, dentre outras.

Além disso, a política urbana deverá ser formulada com atenção aos princípios do desenvolvimento sustentável (de forma a promover o desenvolvimento econômico, a preservação ambiental e a equidade social) e, dentre outros, o da democracia participativa de forma a se promover a ampla participação social, nos termos do art. 2, V.

Outro ponto que o Plano Diretor traz são as diretrizes relacionadas às políticas públicas setoriais, de acordo com o art. 5, IV. Essas políticas públicas setoriais são

aquelas vinculadas ao desenvolvimento urbano, relacionadas também as políticas econômicas, sociais e de gestão.

De acordo com o art. 244 do Plano Diretor do Rio de Janeiro, as políticas públicas de trabalho são consideradas políticas econômicas e tem por objetivo: contribuir para o aumento da oferta de postos de trabalho; defender o trabalho digno, combatendo todas as formas de trabalho degradante; oferecer programas públicos universais de proteção e inclusão social e, por fim, agilizar os mecanismos necessários para incentivar as atividades dos profissionais autônomos e das micro e pequenas empresas.

Neste sentido, analisar a temática do trabalho e renda sob uma ótica municipal é compreender que o pleno desenvolvimento urbano só será alcançado a partir da discussões de temas voltados à geração de emprego e da defesa da dignidade dos trabalhadores. Atrelado a isso, deve ser posto em debate a necessidade de que essas políticas econômicas e setoriais devam ser elaboradas com a observância do princípio da gestão democrática. Portanto, a análise e discussão das audiências públicas de trabalho no âmbito da Câmara Municipal do Rio de Janeiro encontram aderência e pertinência ao programa de Direito da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro.

Esta pesquisa apresenta estudos sobre o tema de modo que se traga uma efetiva contribuição para a área acadêmica, sociedade em geral e para a Administração Pública. O conhecimento que será adquirido durante a realização desta dissertação, com a proposição de problemas e hipóteses tem como objetivo o reconhecimento da importância da população na ocupação de espaços de deliberações públicas. Além disso, a criação de um quadro esquemático sobre a eficácia da participação da sociedade civil se deu para facilitar a conclusão do estudo sobre os atores de políticas públicas dentro de uma lógica participativa em que as Audiências Públicas se encontram.

O problema desta pesquisa vem como resposta à seguinte pergunta: É possível identificar algum efeito produzido pela participação da sociedade civil nas audiências públicas de 10^a e 11^a Legislatura da Câmara Municipal da Cidade do Rio de Janeiro nos resultados das ações públicas voltadas às políticas públicas de trabalho?

O objetivo geral de uma pesquisa deve ser consistente com a formulação da hipótese a ser testada. Desta forma, o propósito central desta dissertação consiste em investigar o processo de deliberação e elaboração de políticas públicas de trabalho

no âmbito da Câmara Municipal do Rio de Janeiro, os atores envolvidos nestes espaços, e se os resultados destes procedimentos (da audiência pública até a instituição de programas/criação de lei) acolhem e consideram as demandas dos públicos-alvo.

No que diz respeito aos objetivos específicos, eles versam em um primeiro momento sobre a compreensão a respeito dos marcos teóricos, quais sejam: cidadania, participação política, direito ao trabalho, democracia participativa e políticas públicas sociais. Além disso, foi proposto uma reflexão sobre as diferentes teorias democráticas (representativa e participativa) e o papel que elas assumem dentro do atual sistema democrático brasileiro (crise de representação) e como isso impacta na implementação dos direitos dos cidadãos.

A pesquisa sobre as audiências públicas como um instrumento de participação popular também se demonstrou essencial para a compreensão sobre a eficácia da participação da sociedade civil na materialização dos fundamentos previstos no art. 1 da Constituição Federal (soberania, cidadania e pluralismo). Desta forma, foi possível realizar um contraste entre as previsões normativas, que versam sobre gestão democrática das cidades com a realidade fática no Município do Rio de Janeiro no âmbito da Câmara Municipal.

Ainda no que diz respeito ao marco teórico, estes conceitos foram escolhidos de modo que seja possível a realização da fundamentação do estudo sobre a elaboração de políticas públicas sob uma visão democrática. A revisão bibliográfica foi a técnica adotada para a apresentação destes termos (democracia participativa, políticas públicas, direito ao trabalho, cidadania e participação política).

Com a utilização de autores como Paulo Bonavides, José Murilo de Carvalho, Leonardo Secchi, Marco Antônio Nogueira, Maria Paula Dallari Bucci, Eduardo Bin, Maria da Glória Gohn, Boaventura de Sousa Santos, Diogo Figueiredo Moreira Neto, dentre outros, foi possível extrair, a partir das discussões apresentadas, conceitos e teorias que ajudassem a construir um pensamento crítico a respeito da hipótese apresentada.

A metodologia escolhida foi a pesquisa teórica por meio da utilização dos métodos descritivo e explicativo. O procedimento escolhido foi o dedutivo, partindo de uma análise macroanalítica dos institutos jurídicos para a extração de conclusões específicas.

Para a coleta de informação foi realizada uma pesquisa documental, além da análise de leis, projetos de leis, emendas e até mesmo a revogação de alguns dispositivos legais, tais como: Constituição Federal de 1988, Estatuto da Cidade, Plano Diretor, Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro, e leis estaduais e municipais. Os dados foram obtidos por meio de bibliografia especializada, dissertações, teses e sites oficiais de órgãos governamentais, entidades do terceiro setor, grupos especializados, observatórios e institutos de pesquisa que tenham relação com a temática apresentada.

O trabalho é apresentado em capítulos, sendo que no primeiro foi feita uma reflexão sobre a maneira que a democracia se transformou, falando-se, inclusive, sobre a crise de representação. Foi apresentado os instrumentos de concretização do direito à participação, além da exposição dos tipos de participação, a partir dos critérios trazidos por Diogo de Figueiredo. Posteriormente, foram explicados aquilo que se chamada de “atuação em rede” e sua relação com a produção de uma política pública. Por fim, foi realizado uma contextualização política e jurídica da participação democrática a partir da Constituição de 1988. Trata-se de um marco para a implementação de ideais democráticos no ordenamento jurídico brasileiro.

O segundo capítulo desta dissertação abordará a gestão democrática das cidades. Ele tem por foco apresentar de que maneira houve a consolidação do ideário participativo na gestão local de políticas públicas. Compreende-se nesta etapa da pesquisa o Estatuto da Cidade enquanto principal fonte legislativa à gestão democrática. O objetivo é demonstrar a importância da ocupação de espaços públicas pelos cidadãos na gestão das cidades. Além disso, serão apresentados exemplos normativos voltados ao estabelecimento de uma estrutura jurisdicional, que ampara uma gestão pública com caráter democrático e descentralizado. Esta parte da dissertação abordará também a importância das esferas públicas na diminuição dos espaços entre a sociedade e a política. Delibera-se, ainda, sobre a importância dos gestores públicos na criação de espaços institucionalizados de participação, de modo que os cidadãos os ocupem e participem dos processos de tomada de decisão.

No terceiro capítulo da pesquisa, as Audiências Públicas de Trabalho na Câmara Municipal do Rio de Janeiro possuem maior destaque. A partir da demonstração das formas de relação da sociedade com o próprio órgão, foram apresentadas de que maneira acontece essa forma de interação. São apresentados quais são os principais atores envolvidos na dinâmica das audiências públicas de

trabalho no âmbito da Câmara Municipal. Por fim, será feita uma breve explanação sobre a importância da escolha do debate público no âmbito da Câmara Municipal enquanto mecanismo participativo apto a propiciar diálogo efetivo entre a comunidade e o Estado.

No quarto e o último capítulo será apresentado um estudo de caso sobre as audiências públicas na 10ª e 11ª Legislatura no âmbito da Câmara Municipal do Rio de Janeiro. Na primeira parte do capítulo foi apresentada a metodologia para a construção dos indicadores da eficácia da participação social. Na segunda parte do capítulo será apresentada uma análise das atas de audiências e reuniões públicas, a fim de conseguir compreender a dinâmica de participação da sociedade civil. O objetivo é compreender de que forma se comportaram os mais diversos atores envolvidos neste instância participativa. Assim, foram incluídos os atores, alguns procedimentos adotados e por fim, a descrição expositiva das atas. Neste capítulo, foi criado um quadro esquemático sobre a eficácia da participação da sociedade civil no âmbito de uma audiência pública.

O objetivo deste quadro é facilitar a compressão da análise de um fenômeno, a partir da criação de um esquema analítico. São variáveis deste quadro: acessibilidade, interação, influência, diversidade, interesse público, competência, tecnicismo, diagnóstico situacional, quantidade de atores, modelo deliberativo, finalidade e coesão/clareza.

CAPÍTULO 1 – A PARTICIPAÇÃO POLÍTICA COMO EXPRESSÃO DA DEMOCRACIA

1.1 Democracia e participação: uma relação imbricada

A democracia se transforma e o dinamismo é uma característica típica do seu estado natural. Há inúmeras maneiras de defini-la, mas há apenas um único pressuposto essencial nesta conceituação: transparência do Poder. Isso porque o poder invisível é capaz de corromper um sistema democrático. Norberto Bobbio afirmou que “a existência de grupos de poder que se sucedem mediante eleições livres permanece, ao menos até agora, como a única forma na qual a democracia encontrou sua correta atuação.”¹

Percebe-se que as eleições são essenciais enquanto método de manutenção do controle popular. Trata-se de uma delegação consentida do exercício de poder.² Entretanto, elas não podem ser vistas como a integralidade da realização democrática. Sem desconsiderar a importância estrutural da democracia representativa, é preciso estar atento ao fato de que o exercício democrático somente será considerado pleno na utilização de técnicas canalizadoras da participação da vontade política.³ A promoção e o exercício da cidadania podem ser ampliados na universalização do acesso aos direitos de participação.

É insuficiente a atribuição do conceito da cidadania como mera titularidade de direitos políticos. Por muito tempo, sua plenitude foi dedicada apenas àqueles que eram titulares dos direitos civis, políticos e sociais. E seriam considerados cidadãos incompletos os que não se beneficiassem de todos estes direitos e o não cidadão era o que não tivesse acesso a nenhum deles.⁴

É possível existirem direitos civis sem direitos políticos, por exemplo. Estes são a capacidade de fazer demonstrações políticas, de organizar partidos, votar, ser votado. Aqueles estão relacionados à liberdade individual, são os direitos fundamentais à vida, liberdade, propriedade e igualdade perante a lei. Contudo, o oposto não se torna viável: não existem direitos políticos sem os civis, especialmente

¹ BOBBIO, 2020, p. 26

² PEREIRA, 2020, p. 278

³ *Ibidem*, p. 292.

⁴ CARVALHO, 2021, p. 17

no que diz respeito ao direito à liberdade de opinião e organização, na medida em que eles se esvaziam no conteúdo. Ainda que formalmente presentes, serviriam apenas para justificar governos e não para representar cidadãos. São os direitos políticos que conferem legitimidade à organização política da sociedade, sua essência é a ideia de autogoverno.⁵

Por fim, os direitos sociais são os que garantem a participação na riqueza coletiva, ou seja, o acesso à educação, ao trabalho digno, ao salário justo, à saúde etc., e dependem da eficácia do Poder Executivo para que sejam concretizados. Teoricamente, é possível que eles existam sem que se fale em direitos civis ou políticos. Todavia, na prática, na ausência destes, o alcance às demandas da sociedade será provavelmente de maneira arbitrária: os direitos sociais possibilitam que as comunidades politicamente organizadas diminuam as desigualdades, fruto do capitalismo, e garantam um mínimo de bem-estar.⁶

Os direitos políticos foram ampliados de uma maneira jamais vista no processo de democratização brasileira no fim dos anos 1980, mas a democracia política não resolveu os problemas sociais como o desemprego.⁷ Desta forma, gerou-se uma grande frustração com os governantes eleitos após o processo de democratização, pois na medida em que o tempo passava, os velhos problemas permaneciam: as antigas práticas políticas, a corrupção, incapacidade de o legislativo atuar em prol de interesses coletivos e apenas em próprias interesses, dentre outros. Cria-se, então um embaraço de representatividade. Nos últimos tempos, inclusive, a sociedade moderna passou por uma certa crise de legitimidade em relação à democracia representativa, a exemplo de situações como a operação Lava Jato e o *impeachment* da presidenta Dilma no Brasil, o Brexit no Reino Unido e eleições do Trump nos EUA.⁸

Essa crise de representação também se dá pelo fato de que em muitos momentos as minorias precisam se valer do Judiciário para verem seus direitos observados. São criados um universo de decisões contra majoritárias que reforçam a discussão a respeito da legitimidade das decisões judiciais e da própria execução do princípio majoritário.⁹ O atual modelo de representação foi pensado para uma sociedade menos complexa.

⁵ CARVALHO, 2021, p. 18

⁶ *Ibidem*, p. 18

⁷ GASPARDO, 2018, p. 65

⁸ *Ibidem*, p. 65

⁹ *Ibidem*, p. 65

A falta de interesse e até mesmo de confiança da população nas instituições públicas tem como consequência o aumento da judicialização de questões relativas às políticas públicas. A alternativa eficaz a longo prazo para os problemas que atrapalham a qualidade do serviço público seria a presença da população nas instâncias participativas e não necessariamente o aumento de ações judiciais. Quando a sociedade recorre ao Judiciário para resolver conflitos relacionados a corrupção e efetivação de políticas públicas, ela busca uma legitimidade técnica ao invés de tentar encontrar respostas na própria participação política.¹⁰

A ascensão das redes sociais influenciou a forma de pensar o caráter representativo da política. A democracia indireta, em sua estrutura clássica, ficou insuficiente em relação às questões sociais atuais. Por meio da internet, amplifica-se vozes que, até então, só seriam ouvidas graças às demandas judiciais ou pela organização de grupos setoriais específicos. Esse novo meio de mobilização tende a aumentar o acesso à informação dos cidadãos e a interação com políticos e instituições públicas. Na internet, os cidadãos encontraram sua própria identidade, de maneira que sua relação com o outro se torna cada vez mais coesa.¹¹

Este modelo democrático está relacionado à existência de um prévio processo eleitoral. É um pacto coletivo. Significa dizer que as deliberações sobre assuntos da população não são realizadas de maneira direta e sim por pessoas eleitas para esta finalidade.¹² Há uma clara distinção entre espaço público (esfera estatal) e privado (sociedade) e por meio dela é possível assegurar a responsabilidade política dos governantes perante os governados.¹³

Ao longo dos anos, a existência deste modo de exercer a democracia foi justificado pela incapacidade cognitiva do povo em tomar decisões ou de deliberar organizadamente para debater ideias. A verdade é que esta premissa só perpetuou a desigualdade, de maneira que “muitos fossem condenados ao ostracismo do silêncio ou à reprodução da cultura hegemônica”.¹⁴

A missão do Estado Democrático de Direito é dar voz e liberdade às minorias de um governo eleito pela sua maioria (pressuposto da própria democracia representativa). Cabe a ele organizar esse diálogo entre as mais diversas opiniões, o

¹⁰ *Ibidem*, p. 65

¹¹ GROSSELI, 2012, p. 94

¹² BOBBIO, 2020, p. 73

¹³ MIRANDA, 2015, p. 83

¹⁴ DULCE, 2019, p. 105

grupo eleito não pode agir de maneira desregrada pelo fato de ter sido escolhido. O limite está na observância das regras e dos princípios previstos na Constituição e nas leis ordinárias. Essas normas são limitações materiais, formais e circunstanciais na forma de organização do sistema político. O exercício de controle destas atuações deve ocorrer de inúmeras formas: internamente, por meio do Judiciário e pela própria sociedade.

Existe um pêndulo no que diz respeito ao distanciamento e aproximação da população ao próprio regime político, uma certa dificuldade e desinteresse temporal em acionar mecanismos de *accountability*. A continuidade de práticas de corrupção, a incapacidade estatal de fazer cumprir a lei e a falta de igualdade de representação dos eleitores são algumas possíveis justificativas para esse afastamento, ainda que momentâneo.¹⁵ O voto não é por si só a garantia de que os desejos dos cidadãos serão realizados. É por meio das instituições de representação, do acesso à justiça e da execução de políticas públicas que serão assegurados a distribuição de poder e o direito dos cidadãos em avaliar o desempenho de seus representantes e dos que governam em seu nome.¹⁶

A representação política é destinada a um processo de crença do povo aos indicados para dirigirem os negócios públicos, de maneira que exista um vínculo entre governantes e governados.¹⁷ A confiança é essencial para o sucesso de um governo democrático. Acreditar no processo torna mais fácil a aceitação de decisões que exigem um alto apoio público para se tornarem bem-sucedidas em um ambiente de certezas provisórias, que é o processo democrático.¹⁸ Entretanto, ainda subsiste um grande número de excluídos e marginalizados da promessa moderna de universalidade e da cidadania, dificultando o desenvolvimento integral da democracia.¹⁹

A democracia participativa surge com o compromisso de consolidação da cidadania por meio da inclusão da população na gestão pública local. Com o alicerce da Constituição e de normas legais e dos princípios, torna-se inquestionável a necessidade de valorização de espaços públicos para deliberação da sociedade e da aproximação da população no processo político. Ela nasce do reconhecimento da

¹⁵ MOISES, 2010, p. 93-96

¹⁶ *Ibidem*, p. 47.

¹⁷ BIANCHINI, 2014, p. 15

¹⁸ MOISES, 2010, p. 46

¹⁹ DULCE, 2019, p. 105

importância de se ter diferentes ideias, crenças, etnias e opiniões no processo político. É o estímulo ao processo de inclusão do próprio cidadão como membro da comunidade, apto a fazer escolhas.

No Brasil, o modelo democrático participativo se expandiu com a promulgação da Constituição de 1988 fundamentados, inclusive, já no art. 1 com a previsão da soberania, cidadania, dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, além do pluralismo político como fundamentos da República Federativa do Brasil. Para a efetivação destes postulados, foram estabelecidos instrumentos políticos e sociais voltados à facilitação da participação popular no processo de tomada de decisão.

Este processo de descentralização trouxe consigo a recuperação das noções de participação, cidadania e sociedade civil. O discurso de envolvimento local das decisões públicas tenta fortalecer ideais de associações e indivíduos mais cooperativos, que colaboram, empreendem e realizam em colaboração governamental.²⁰ A elevação dos municípios como entidade federativa autônoma também influenciou neste aspecto. A organização da gestão municipal foi alterada de maneira que a efetivação de políticas públicas fosse desenvolvida a partir de uma aproximação das ações estatais com a comunidade local, ou seja, mais democrática. Houve uma criação de canais e mecanismos de articulação entre a sociedade e a municipalidade, proporcionando além da participação dos cidadãos, o desenvolvimento de transparência e responsabilidade pública.²¹

A democracia participativa pode ser caracterizada a partir da presença de quatro elementos: inclusão de atores historicamente excluídos das decisões políticas; caráter deliberativo da participação; criação do papel pedagógico desta e a pluralidade de desenhos institucionais.²² Esta teoria foi construída a partir de uma demanda da própria sociedade em não mais ver os indivíduos como apenas espectadores e sim protagonistas no debate político.²³ Ela possui, em tese, um certo valor emancipatório: a possibilidade dada a cada indivíduo de participar das tomadas de decisões políticas e pelo ganho psicológico que a democracia traz, uma vez que a participação é livre de coerção, significativa e uma expressão da autonomia dos participativa.²⁴

²⁰ NOGUEIRA, 2015, p. 60

²¹ AMARAL, 2015, p. 839

²² *Ibidem*, p. 73.

²³ BÓAS FILHO, 2013, p. 653

²⁴ BUHLUNGU, 2002, p. 156/157

É dito em tese, pois muitas transições democráticas não resultam necessariamente na inclusão da maioria nos processos deliberativos, nem mesmo resultam em algum tipo de emancipação. Ao mesmo tempo que, mesmo em um regime opressor, é possível encontrar algum espaço para que os oprimidos exerçam algum controle e/ou participem de alguma forma de questões referentes a aspectos que afetam as suas vidas. Isto se torna mais visível à medida que a luta se intensifica e a população em geral percebe que é possível reconstruir um futuro, a partir da resistência no hoje. Entretanto, cabe lembrar que inicialmente essas ações e influências são restritas às pequenas comunidades locais.²⁵

O modelo hegemônico de democracia é hostil à inclusão ativa dos cidadãos na vida política e quanto a tem aceitado, a tem confinado em nível local. Contudo, é possível a coexistência de diferentes modelos e práticas democráticas.²⁶ É possível combinar a democracia participativa com a representativa por dois modos: coexistência ou complementaridade. A primeira está relacionada a uma convivência, em níveis diversos das diferentes formas de procedimentalismo, organização administrativa e variação de desenho institucional. A democracia representativa em nível nacional (o que gera uma aceitação da forma vertical burocrática como forma exclusiva da administração pública) em coexistência com a participativa a nível local.²⁷

A segunda forma inclui uma articulação mais aprofundada entre ambos os tipos. Parte do pressuposto de que o governo reconhece o procedimentalismo participativo, as formas públicas de monitoramento dos governos e os processos de deliberação pública como instrumentos de substituição de parte do processo de representação e liberação, na mesma medida em que acontece em modelos hegemônicos de democracia.²⁸

O que se espera em um modelo de complementariedade é a associação ao processo de fortalecimento da democracia local às formas de renovação cultural ligadas a uma nova institucionalidade política, que recoloca na pauta democrática as questões da pluralidade cultural da necessidade da inclusão social.²⁹ Os arranjos participativos permitem a articulação entre argumentação e justiça distributiva e a

²⁵ *Ibidem*, p. 156/157

²⁶ Boaventura de Sousa Santos conceitua esta expressão como demodiversidade. Para saber mais: SANTOS, 2002.

²⁷ SANTOS, 2022, p. 75

²⁸ *Ibidem*, p. 75

²⁹ *Ibidem*, p. 75/76

transferência de prerrogativas do nível nacional para o nível local e da sociedade política para os próprios arranjos participativos. Caberia à democracia representativa integrar no debate político-eleitoral propostas de reconhecimento cultural e de inclusão social.³⁰

1.1.1 O direito à participação e seus instrumentos de concretização

A correta compreensão teórica sobre a participação política precisa, inicialmente, diferenciar sob qual perspectiva ela será observada: social, jurídica, política, antropológica etc., além das variáveis que estão em seu entorno. Pelas Ciências Sociais, por exemplo, ela é entendida como uma forma ativa de integração de um indivíduo a um grupo. No campo antropológico, corresponde a relação do homem com a sua comunidade. O conceito político de participação é o que se refere à ação dos indivíduos e dos grupos sociais secundários nos processos decisórios do Estado.³¹ Sob a ótica do Estado Democrático de Direito a participação política democrática deve ser enquadrada como um direito.

Perceber a participação política enquanto liberdade fundamental do homem em sociedade é uma missão que deve ser feita para além de um olhar exclusivo da Ciência Política ou da Ciência do Direito e sim em conjunto, uma vez que existe um fenômeno comum a ambas as ciências: o poder.³² O termo “poder político” é atribuído à capacidade de produção de efeitos desejados na condução de uma sociedade. Ele nasce com o indivíduo, passa para os grupos, e é concedido ao Estado pelo processo de institucionalização.³³ São com as concentrações de poder que, estabilizadas pelo consenso e pelo costume, surgem as instituições. A direção geral da sociedade é dever do Estado, mas isto não significa que ele pode obter toda a concentração do domínio.³⁴ A participação política em nível individual é uma expressão originária do poder, enquanto a condução estatal da sociedade é uma expressão derivada, desde que o homem o queria ou o permita.³⁵

³⁰ SANTOS, 2002, p. 76

³¹ *Ibidem*, p. 18

³² *Ibidem*, p. 51

³³ *Ibidem*, p. 52-55

³⁴ MOREIRA NETO, 1992, p. 56

³⁵ *Ibidem*, p. 57

Portanto, o poder de participação dos indivíduos possui natureza declaratória. Ele é apenas reconhecido pela Constituição. Por outro lado, o Estado detém um poder atribuído a ele pelo povo, tratando-se de natureza constitutiva.³⁶ A legitimidade é o referencial ético-político do poder. É preciso compreender o que o povo almeja dele. Logo, a ação política será legítima quando concordar com a vontade social dominante. A função da participação é garantir que todas as fases do ciclo do poder sejam legítimas, incluindo as opções e as escolhas de quem as faz. O interesse coletivo estará satisfeito se a condução do Estado estiver confiada às instituições e aos indivíduos.³⁷

Desta forma, a participação política é a atuação formal e informalmente admitida dos indivíduos, dos grupos sociais secundários, na ação juspolítica do Estado. E dentro deste, as organizações políticas se dividem em participação administrativa, participação judiciária e, por fim, a participação legislativa.³⁸ A qualidade da democracia só é considerada alta quando se observa a extensiva participação dos cidadãos. Isto não deve ocorrer apenas no momento do voto, os indivíduos devem ser parte dos partidos políticos e das organizações. Eles precisam ser incluídos nas deliberações de questões sobre políticas públicas, na comunicação e na própria cobrança de responsabilidade por parte dos representantes eleitos, e na fiscalização das condutas públicas estatais. Por fim, devem ter um engajamento direto com questões públicas em sua comunidade local.³⁹

Para isso, é de fundamental importância reconhecer alguns dos instrumentos de participação em âmbito local previstos em lei. Espaços institucionalizados são aqueles promovidos e formalmente reconhecidos pelo Estado.⁴⁰ São alguns exemplos: orçamento participativo, Conselhos de participação/deliberação, conferências, fóruns, além das audiências públicas que serão tratadas de maneira mais aprofundada nos próximos capítulos deste trabalho.

O Conselho de participação é um exercício efetivo de cidadania por meio da participação popular. É um lugar onde ocorrem diálogos e tentativas de fiscalização dos processos de tomadas de decisões no que se referem à criação, ao controle e execução de políticas públicas. Trata-se de uma aproximação da população com os

³⁶ *Ibidem*, p. 64

³⁷ MOREIRA NETO, 1992, p. 24-25

³⁸ *Ibidem*, p. 56

³⁹ MÓISES, 2010, p. 37

⁴⁰ SANTOS, 2019, p. 30

gestores locais. Existem Conselhos municipais de criação obrigatória, quais sejam: saúde, criança e adolescente, idoso e direitos humanos. Entretanto, há aqueles que ainda que não tenha natureza obrigatória são de fundamental importância para que sejam efetivadas certas demandas. Os orçamentos participativos significaram uma forma compartilhada de gestão urbana, onde a população era convidada a intervir na destinação de parte da dotação orçamentária municipal.⁴¹

Todo esse caminho foi traçado para explicar a relação das instituições políticas e da atitude política, uma vez que os institutos participativos devem corresponder com atitudes positivas de participação política no grupo social.⁴² Trata-se, portanto, de um exercício e ao mesmo um poder de integração, reforço, alteração, inibição, ou supressão da ação do poder do Estado. É o desempenho de uma faculdade ou de um direito com natureza política, sempre que for admitido expressa ou implicitamente pelas normas.⁴³

A participação política enquanto conceito da Ciência Política é fenômeno altamente desejável para a realização da sociedade democrática. Para a Ciência do Direito, deve ser observado como um instituto que precisa ser disciplinado nas constituições (elas devem prever suas condições e instrumentos de admissibilidade) que resultam em um sistema normativo chamado de “Direito da Participação Política”.⁴⁴

A participação cidadã assegura que interesses ilegítimos não irão prevalecer. Ela cuida para que nenhum interesse, na medida do possível, seja excluído no processo político. Desenvolve a percepção e o conhecimento político dos cidadãos, assim como a legitimidade da decisão e, por fim, realiza mais amplamente aos membros da sociedade. Compreende-se, portanto, que a democracia, por definição, precisa da participação popular.⁴⁵

⁴¹ SANTOS, 2019, p. 32

⁴² *Ibidem*, p. 22-23

⁴³ *Ibidem*, p. 57

⁴⁴ *Ibidem*, p. 56-57

⁴⁵ THOMPSON, 1970 *apud* MOREIRA NETO, 1992, p. 67

1.1.2 Tipos de participação

É oportuno lembrar que nenhuma forma de classificação será suficiente, pois sempre haverá custo e benefícios no momento da realização de uma análise sobre cada uma delas. Desta forma, utilizando os critérios estabelecidos por Diogo de Figueiredo, as participações podem ser caracterizadas por critérios:

a) subjetivos: quem são os atores envolvidos neste processo de participação política democrática: indivíduos? cidadãos? Entidades representativas dos grupos secundários? É necessário identificar quem está intitulado ao exercício do poder estatal. Relaciona-se diretamente com a legitimidade da participação, uma vez que certas modalidades estarão abertas a todos, enquanto outras apenas para os que estão no gozo dos seus direitos político. Além de situações que somente entidades que tenham representatividade em relação a interesses coletivos ou difusos poderão ser admitidas.⁴⁶

b) finalísticos: são duas as finalidades da participação: trazer ajustamento da atuação do Estado às necessidades da sociedade, ou seja, legitimidade. E adequação desta ação aos parâmetros legais, tratando-se de uma finalidade mais restrita, a legalidade.⁴⁷

c) formalísticos: é possível que a própria lei estabeleça canais de participação, ou seja, espaços institucionalizados. Será uma participação política formal. Entretanto, não há nenhum entrave que impeça que as pessoas criem espaços não institucionalizados de participação. Serão considerados informais com o mesmo objetivo de influenciar o processo de tomada de decisão pública.⁴⁸

d) contedúísticos: é uma distinção em níveis crescentes da intensidade da participação: *informação* que pode ser prévia, contemporânea ou posterior ao ato político (é a mais simples forma de participação. Tem nítida relação com a transparência de informações fornecidas pelo Estado e pelo próprio conhecimento dos indivíduos); quanto mais conteúdo, maior será a capacidade *influência* do povo na decisão. A participação na *elaboração* da decisão pode ser feita por meio de discussões, argumentações e exposição dos respectivos

⁴⁶ MOREIRA NETO, 1992, p. 70

⁴⁷ *Ibidem*, p. 71

⁴⁸ *Ibidem*, p. 72

pontos de vista, podendo ser feita de maneira oral ou escrita. Por fim, a coautoria na decisão, a corresponsabilidade no seu conteúdo.⁴⁹

e) objetivos: o Estado na medida em que precisa organizar uma sociedade altamente complexa, necessita concentrar várias formas de domínio. Trata-se da atribuição de poder entre os entes da federação, os indivíduos e grupos sociais secundários de acordo com o conceito de destinação do poder adotado.⁵⁰

f) funcionais: está de acordo com a lógica de separação dos Poderes Judiciário, Legislativo e Executivo. A participação administrativa busca aproximar o administrado da decisão executiva, de maneira que as o processo de escolha pública seja o mais alinhado aos interesses sociais que se destinam. Por fim, a participação judicial refere-se a ideia da provocação por quem tenha legitimidade de fazê-la.⁵¹

A participação legislativa é a de maior importância e está relacionada ao consenso político das escolhas normativas fundamentais. Ela consegue captar a vontade da população. De maneira informal, todos os indivíduos podem participar por meio dos canais de publicidade, dos processos legislativos desde a iniciativa até o momento da promulgação.⁵² Entretanto, de maneira formal, a participação política legislativa está disposta aos cidadãos por meio da representação política (voto) e pela participação semidireta, que se inclui, dentre outros, o plebiscito e a iniciativa popular.⁵³

A participação administrativa busca aproximar o administrado da decisão executiva, de maneira que o processo de escolha pública seja o mais alinhado aos interesses sociais que se destinam. De maneira diferente, ocorre a participação na função administrativa cujo objetivo primordial é a conferência de legitimidade dos atores da Administração Pública e de maneira incidental servir para o controle de legalidade. Ela se dá no âmbito externo no exercício do poder de polícia, na prestação

⁴⁹ MOREIRA NETO, 1992, p. 72

⁵⁰ *Ibidem*, p. 73

⁵¹ *Ibidem*, p. 74

⁵² *Ibidem*, p. 86-87

⁵³ *Ibidem*, p. 86-87

de serviços públicos, no ordenamento econômico e social, e por fim, no fomento público.⁵⁴

Este tipo de participação pode ser dividido em: participação informativa (a informação ao cidadão é o mínimo que o todo o Estado de Direito deve garantir, seja pela informação ativa, quanto passiva ou até mesmo pela orientação/educação dirigida ao indivíduo), na execução (por meio de informações, colaboração, e até mesmo na delegação na execução) ou na participação pela consulta (por meio da escuta dos indivíduos interessados antes de tomar a decisão).⁵⁵

São várias as possibilidades: audiências públicas, debates públicos, coleta de opinião, participação institucional de cidadãos em colegiados mistos e nas assessorias especiais, de administrados diretamente interessados ou tecnicamente mais bem-informados sobre os temas tratados; por fim, a participação na decisão (que só pode ser realizada por meio de lei, pois atribui ao indivíduo um nível de poder decisório estatal e a responsabilidade que lhe cabe na função. Ela possui mais desta no planejamento governamental).⁵⁶

⁵⁴ *Ibidem*, p. 87-88

⁵⁵ MOREIRA NETO, 1992, p. 88-89

⁵⁶ *Ibidem*, p. 87-90

1.2 Atuação em rede: relação entre sociedade e estado como atores de políticas públicas.

1.2.1 Sobre a atuação em Rede

A utilização da expressão “atuação em rede” possui inúmeras acepções em diferentes áreas do saber, geralmente voltadas às disciplinas da Engenharia e das Tecnologias de Informações. Entretanto, também passou a ser considerada pelas análises de políticas públicas. Esta transformação de sentidos surge da noção de entrelace de fios e formação da malha (conceitos trazidos pelas ciências tecnológicas).⁵⁷ A partir disto, com a utilização do recurso da analogia, as redes passam a ser entendidas como um instrumento de proteção e sustentação nas sociedades contemporâneas.⁵⁸

O conceito de rede trazido pelas Ciências Sociais é traduzido pelos processos interativos entre indivíduos a partir de suas relações, sendo fundamental para a análise dos processos estruturadores da comunidade.⁵⁹ Pela ótica do estudo dos movimentos sociais, a rede é formada pelas relações entre organizações, grupos, indivíduos vinculados a movimentos de reivindicação e/ou ações.⁶⁰

Portanto, uma rede de política pública (*policy networks*) pode ser compreendida como a reunião circunstancial de instituições, cidadãos ou grupo organizado deles, tanto do Executivo e Legislativo e da Sociedade em torno de uma política pública de interesse comum, tanto na sua fase política, quanto na administrativa que alcançam o conjunto da coletividade. Essas redes possuem desenhos e hierarquias que vão variar de acordo com seus membros formadores. Eles agregam seus atores enquanto houver uma motivação temática.⁶¹ As audiências públicas, portanto, são consideradas uma rede de política pública.

1.2.2 Atores da Rede Política

⁵⁷ LOIOLA; MOURA, *apud* FREY, 2009, p. 65

⁵⁸ FREY *et al.* 2009, p. 65

⁵⁹ FONTES, 2009, p. 66

⁶⁰ FREY, 2009, p. 67

⁶¹ CHRISPINO, 2016, p. 63

Para análise e apontamento dos atores de uma rede política que estão envolvidos na produção de políticas públicas é imprescindível uma compreensão do papel da sociedade nos espaços de deliberação, em relação às ações do Estado de acordo com seus projetos socioeconômicos. Os interesses e modelos econômicos estatais refletem na construção de cidadãos mais ou menos ativos.

Salvo algumas exceções, a política consegue explicar a legitimação do poder democrático. A base da sociedade seria o assentimento e não o princípio de autoridade. Tanto a democracia liberal quanto a social partem da razão como postulado único da necessidade de organização social como guia da convivência humana, além do apoio na vontade livre dos indivíduos.⁶² Não há consenso doutrinário sobre quais são as designações determinantes para a ilustração do Estado Moderno. Será utilizado a classificação de Dalmo de Abreu Dalari que apresenta quatro pontos essenciais: soberania, território, povo e a finalidade.⁶³

O Estado Social surge como uma transformação estrutural do antigo Estado Liberal, a partir da promoção do bem-estar da coletividade, da distribuição de renda de maneira mais justa e principalmente a promoção da igualdade e da justiça social.⁶⁴ O velho liberalismo não conseguiu resolver o problema essencial de ordem econômica das inúmeras camadas proletárias da sociedade e, por isso, a crise. A liberdade política não resolvia as contradições sociais.⁶⁵

As alterações de processos sociais, políticos e econômicos das sociedades nacionais podem ser justificadas pela globalização neoliberal. Entretanto, não são os únicos fatores explicativos: ainda que por fruto de uma reação, surge uma outra globalização que se constitui pelas redes e alianças transfronteiras entre movimentos, lutas e organizações locais ou nacionais contra a exclusão social, a precarização do trabalho, o declínio das políticas públicas, o desemprego, violações dos direitos humanos, dentre outros. Trata-se de uma globalização alternativa, contra hegemônica que se organiza da base para o todo das sociedades.⁶⁶

Essa movimentação é baseada em iniciativas locais destinadas a mobilizar lutas locais, mesmo que para resistir a poderes translocais, nacionais ou globais. A resistência à opressão é um ação cotidiana, protagonizada por indivíduos anônimos,

⁶² BONAVIDES, 2001, p. 63

⁶³ *Ibidem*, p. 30

⁶⁴ *Ibidem*, p. 125

⁶⁵ SANTOS, 2002, p. 13

⁶⁶ *Ibidem*, p. 13

fora da atenção, e sem ela o movimento democrático não se sustentaria. É preciso entender a forma de interação entre Estado e Sociedade como atores de política dentro de um sistema democrático.⁶⁷

1.2.3 Os espaços de atuação em rede

A participação e o debate plural são necessários para a revisão dos pressupostos, causas e definições do problema público em análise de maneira iterativa. A realização de uma abordagem argumentativa de uma política pública, por exemplo, dependerá da participação de mais pessoas, tendo em vista que ela é baseada na coprodução de soluções, no debate e na argumentação de atores envolvidos com o problema público. Esse processo argumentativo ocorre em um fórum de política pública (*policy* fórum⁶⁸), que é uma reunião de atores políticos relevantes para a análise de alternativas de solução para o problema público.⁶⁹

No Brasil, esses locais recebem inúmeros exemplos: Conselhos Municipais, audiências públicas, assembleias do orçamento participativo, reunião do plano diretor, ou qualquer reunião que vise o debate do problema ou de sua solução. Estes espaços podem ser multitemáticos (quando lidam com vários assuntos em uma mesma reunião) ou monotemáticos (para resolver um problema específico em uma local especializado).⁷⁰

Para a organização de um fórum de política pública monotemática, como é o exemplo das audiências públicas de trabalho que ocorrem na Câmara Municipal do Rio de Janeiro, é preciso planejar os encontros entre os atores políticos e isto significa delinear objetivos, métodos, mapear funções, distribuir responsabilidades e definir o fluxo de trabalho ao longo do tempo. Para o planejamento deste tipo de fórum precisam ser definidos cinco elementos centrais: conteúdo (o que será debatido?),

⁶⁷ *Ibidem*, p. 13

⁶⁸ Encontra-se como sinônimo de fórum de política pública os seguintes termos: reunião, debate, encontro deliberativo. Que apesar de não serem conceitos idênticos, o objetivo é compreender que se trata de uma reunião em que se identifica, debate e recomenda uma solução para o enfrentamento de um problema público. Para saber mais: *Ibidem*, p. 127.

⁶⁹ SECCHI, 2019, p. 128

⁷⁰ *Ibidem*, p. 128

participantes (quem participará do debate?), local (onde será feito o debate?), tempo (quando será realizado?) e método (como será conduzido?).⁷¹

Deve-se ter em mente o que uma audiência pública deve produzir em termos de informações, decisões e engajamentos. Em regra, são três tipos de objetivos no planejamento: educativo (informar algo), consultivo (debate) ou deliberativo (tomada de decisão). Um objetivo claro é aquele que gera uma compreensão compartilhada e que, após a reunião, possibilita a avaliação do cumprimento de suas expectativas.⁷²

No que diz respeito à pluralidade dos participantes⁷³, nas audiências compreende-se que poucas pessoas em um encontro podem representar baixa legitimidade, interesse ou base cognitiva para lidar com um problema público, com as alternativas e eventualmente com a deliberação. O efeito educativo da participação permite que os cidadãos aprendam sobre o tema em debate criando um senso de pertencimento, além do efeito político de gerar mais legitimidade ao chamar mais participantes.⁷⁴

Em muitos fóruns de política pública a variedade dos atores participantes será definida por leis e regulamentos, como é o caso das audiências públicas da Câmara (Plano Diretor do Rio de Janeiro e Regimento Interno). Neste caso, já há representantes que necessariamente devem ser chamados. De todo modo, a multiplicidade dos participantes dependerá do conteúdo a ser debatido e das regras institucionais. Na ausência de impedimentos de entrada, é possível que especialistas, atores formuladores, implementadores (burocratas e atores não governamentais) e principalmente os próprios destinatários da política pública ou afetados por aquele problema participem.⁷⁵

O que deve pautar a escolha dos atores é o pluralismo, na medida em que quanto mais diferenciado for o *background*⁷⁶ e ponto de vista dos participantes, maior a probabilidade de enriquecimento da análise das soluções. Estes diferentes pontos de vista podem ser obtidos por meio da participação de atores apoiadores, atores neutros e opositores. A tentativa de resolução de demandas e diminuição de

⁷¹ *Ibidem*, p. 129

⁷² *Ibidem*, p. 130

⁷³ Nenhum extremo seria recomendado, tendo em vista que uma audiência pública com grupos muito numerosos podem ser prejudiciais para a manutenção do foco, além de impedir que todos participem de maneira efetiva.

⁷⁴ SECCHI, 2019, p. 131.

⁷⁵ *Ibidem*, p. 131-132

⁷⁶ Variedade de *Background* seria o chamamento do maior número de pessoas com formações acadêmicas diversas, com experiências diferentes. Para saber mais: *Ibidem*, p. 131.

preconceitos pode ser reflexo desta variedade, além de multiplicação das perspectivas com relação ao problema e às soluções em análise.⁷⁷

Existem três elementos que irão determinar o nível de participação em uma arena de política pública: acesso (definição de quem vai participar e qual o poder de participação de cada um – voz e voto), tipo de interação (abordagem da discussão) e grau de influência (definição do quanto as discussões possuem efeito vinculante, se os resultados das discussões são consultivos ou deliberativos).⁷⁸

Se o fórum for destinado ao processo de tomada de decisão, será necessário que se estabeleça o estilo da decisão. Ele pode ser tanto um modelo de decisão (agregação de preferência), quanto deliberativo (construção de consenso). No primeiro, as expressões individuais são tomadas para composição da decisão por meio da regra da maioria. Nesta hipótese, todos os participantes expressam suas opiniões, preferências sobre o tema, podendo trazer argumentos para o convencimento dos outros participantes e, a partir disto, abre-se espaço para uma votação da alternativa de resolução daquela demanda pública.⁷⁹

Por outro lado, o segundo modelo tenta construir um posicionamento com base no sentido comum, na ponderação das inúmeras opiniões. As pessoas falam e escutam de maneira sucessiva, e tentam negociar soluções intermediárias. A decisão será construída por meio do convencimento e da mudança de posicionamentos individuais a favor da construção coletiva.⁸⁰

De maneira geral, os atores de uma política pública são aqueles indivíduos, grupos ou organizações que desempenham um papel nestes espaços de deliberação. Os relevantes são aqueles que possuem capacidade de influenciar de maneira direta ou indireta o conteúdo e os resultados da política pública. São os que conseguem sensibilizar a opinião pública sobre problemas de relevância coletiva, influenciando na decisão que entra ou não na agenda pública.⁸¹

Cabe lembrar que a participação da sociedade nas ações políticas pode ser impactada de acordo com o nível de acesso às informações públicas e pela formação

⁷⁷ *Ibidem*, p. 132

⁷⁸ FUNG, 2019, p. 132

⁷⁹ SECCHI, 2019, p. 133

⁸⁰ *Ibidem*, p. 136-138.

⁸¹ *Ibidem*, p. 139

da opinião pública. Sem ela, abre-se a possibilidade do estabelecimento de um governo que tome decisões autoritárias.⁸²

Os atores no processo de políticas públicas podem ser categorizadas de inúmeras formas. A primeira classificação os divide em individuais ou coletivos. Atores individuais são as pessoas que agem intencionalmente em um *policyforum*, a exemplo de políticos, burocratas, formadores de opiniões. Já os coletivos são os grupos e organizações, como partidos políticos, grupos de interesses, organizações da sociedade civil e os movimentos sociais.⁸³

Outra forma de classificação é a divisão em atores governamentais (políticos, designados politicamente, burocratas, juízes, promotores) e atores não governamentais (grupos de interesses, partidos, meios de comunicação, *think tanks*, destinatários das políticas públicas e organizações do terceiro setor). Em cada fórum haverá a prevalência de alguns e ausência de outros grupos. Será realizada uma breve descrição dos atores que estão vinculados implicitamente em um ambiente político-democrático como as audiências públicas.⁸⁴

Os políticos, por exemplo, devem ser interpretados como atores governamentais, democraticamente eleitos, sendo uma representação estatal. Eles são fundamentais no processo de políticas públicas, possuindo legitimidade para proposição e realização de ações que irão gerar grande impacto social, além da expressão de opiniões e defesa de interesses em nome de seus representados. Ao mesmo tempo, eles são portadores de autoridade institucionalizada para a tomada de decisão, ainda que seja temporário (enquanto durarem seus mandatos) e limitadas pela lei. Eles são símbolos, pois atuam como homens públicos em funções cerimoniais, representando o território e sendo porta-vozes da sociedade e do Estado.⁸⁵ Além dos objetivos políticos da representação de interesses e de suas funções simbólicas, eles possuem uma função de educação e de formação de opinião, construindo consensos em torno de causas éticas e ideológicas.⁸⁶

De todo modo, os políticos enquanto atores de políticas públicas, além de responsáveis pela administração burocrática (no Executivo, por exemplo), são beneficiados ou prejudicados eleitoralmente pelo desempenho de políticas públicas,

⁸² BONAVIDES, 2001, p. 590

⁸³ SECCHI, 2019, p. 139

⁸⁴ *Ibidem*, p. 140-141

⁸⁵ SECCHI, 2019, p. 141

⁸⁶ *Ibidem*, p. 142

em um processo de *accountability* democrática: para evitar prejuízos de imagem, eles geralmente apresentam soluções quando existem problemas em alta na mídia e na opinião pública.⁸⁷

Outro atores são os chamados grupos de interesse/pressão. São pessoas organizadas voluntariamente, que utilizam diferentes recursos para influenciar decisões e políticas públicas.⁸⁸ Eles podem ser formalmente constituídos, a exemplo de sindicatos, colegiados profissionais, associações comerciais, dentre outros. Marchas de sindicatos de trabalhadores em protestos, articulação de grupo de empresários ou de associações são algumas das formas de atuação destes grupos de pressão.

No que diz respeito à efetivação democrática, entende-se que estes grupos de interesse conseguem desvirtuar, a seu favor, as decisões públicas. A partir desta noção, é realizada uma interpretação de assimetria de recursos⁸⁹ entre grupos com interesses “opostos” (sindicatos patronais e dos trabalhadores, por exemplo) e esta diferença é vista como desigual. Em outra medida, há quem entenda que essa atuação assimétrica é natural, onde ocorrerá uma prevalência de interesses com base no consenso.⁹⁰

Apesar disso, é inegável que os grupos de pressão são de extrema importância uma vez que influenciam no reconhecimento de problemas públicos por meio da utilização de canais privilegiados para acesso aos meios de comunicação e às instâncias de poder governamental. São relevantes na tomada de decisões, pressionando os tomadores de forma direta ou indireta, na implementação (influência dos agentes implementadores) e na avaliação de uma política pública.⁹¹ Eles possuem alguns mecanismos de atuação para que sejam ouvidos e respeitados no processo de elaboração de políticas públicas, seja por meio de campanhas publicitárias, *lobby*, financiamento de campanhas eleitorais, marchas, protestos, greves, dentre outras formas. Em alguns casos, a simples existência de um grupo de pressão é suficiente para influenciar o desenho de uma política pública, na medida que os *policymakers* em alguns momentos moldam seus comportamentos prevendo possíveis reações.⁹²

⁸⁷ *Ibidem*, p. 143

⁸⁸ COTTA, 2019, p. 151

⁸⁹ São exemplos de recursos: financeiros, cognitivos e organizacionais. Para saber mais: SECCHI, 2019, p. 152.

⁹⁰ SECCHI, 2019, p. 152

⁹¹ *Ibidem*, p. 152

⁹² *Ibidem*, p. 152

Os partidos políticos são um grupo de atores não governamentais cuja principal função é ser o elo entre os interesses da sociedade e o Estado. Além disso, eles possuem atribuições práticas, como o controle do aparato governamental por meio de seus agentes políticos, fiscalização das ações públicas, coordenação da atuação parlamentar e a formulação e avaliação das políticas públicas.⁹³

Suas atuações podem ser proativas ou reativas. A primeira está relacionada ao entendimento de que eles possuem um papel de socialização política de valores, por meio de mecanismos de persuasão e construção de consenso. Por outro lado, uma atuação reativa dos partidos é interpretá-los como agentes de interesses já consolidados na sociedade, lutando para que as demandas sociais sejam atendidas por meio de políticas governamentais.⁹⁴

As mídias assumem um importante papel na difusão de informações nas democracias contemporâneas e por isso também são consideradas atores não governamentais. É promovido um alargamento do processo de *accountability* democrática, permitindo que cidadãos responsabilizem seus representantes quando a mídia realiza denúncias e aponta boas ações da Administração Pública. Outra missão importante da mídia está relacionada à transmissão mais clara sobre determinado problema público. Ela atua como uma propagadora de interpretações de sucessos ou fracassos das políticas públicas.⁹⁵

Entretanto, cabe a ressalva sobre uma provável parcialidade dos detentores dos meios de comunicação, enquanto portadores de interesses próprios, dando-lhes uma função na formação da agenda e na própria avaliação das políticas públicas: demandas sociais podem ser colocadas sob os holofotes de maneira ostensiva, enquanto outras questões podem ser retiradas de pautas. Para que este problema seja atenuado, o ideal é que haja um pluralismo das mídias, tendo como base a representatividade, a geração de oportunidade de que diferentes classes sociais, grupos de interesses e ideologias diversas possam ser ouvidas.⁹⁶

Os destinatários das políticas públicas são chamados de *policytakers*: os indivíduos, grupos e organizações para os quais a política pública foi elaborada. São geralmente categorizados como uma postura passiva de atores que mais recebe

⁹³ *Ibidem*, p. 152

⁹⁴ *Ibidem*, p. 153-154

⁹⁵ SECCHI, 2019, p. 155

⁹⁶ *Ibidem*, p. 155-156

influência do que provoca no processo de elaboração de políticas públicas.⁹⁷ Essa passividade é mais evidente em uma democracia representativa. Em um sistema participativo, é possível que, mesmo enquanto destinatários, os cidadãos articulem seus interesses de maneira a influenciar ativamente nos processos de tomadas de decisão, sendo também considerados atores de políticas públicas.⁹⁸

Por fim, são atores não governamentais, as organizações do terceiro setor, sem fins lucrativos, atuando na defesa de algum interesse público. Elas não se igualam aos grupos de interesse, na medida em que estes baseiam suas atuações na busca de interesses dos próprios membros do grupo, enquanto aquelas articulam suas ações voltadas, principalmente, para o benefício da coletividade.⁹⁹

O Terceiro Setor não surgiu por um fato isolado, tampouco foi inserido em uma lógica exclusivamente do modelo neoliberal. Em suas bases de criação são propostos contornos de uma ordem político-social majoritariamente voltada para a participação da sociedade, juntamente com o Estado. A Constituição Federal de 1988, por exemplo, quando adota um modelo social democrático de direito, atribuiu as funções delegadas ao Estado, mas em contrapartida convocou a sociedade para assumir sua cidadania na consecução de direitos sociais, não ficando exclusivamente esta responsabilidade para a Administração Pública.¹⁰⁰ Permite-se, portanto, que o Terceiro Setor tenha condições legais para agir no lugar do Estado, quando este não se encontra em condições eficientes à efetivação dos direitos sociais.¹⁰¹

Essas entidades admitem que haja uma interação horizontal entre atores estatais e os não estatais no processo de construção de políticas públicas, possibilitando um pluralismo na esfera pública. Trata-se de uma governança pública, de modo que diferentes atores possuem, em tese, o direito de influenciar a elaboração de ações públicas. Ela se efetiva por meio da criação de parcerias público-privadas, coordenações interorganizacionais e na efetivação dos mecanismos participativos de elaboração e avaliação das políticas públicas.¹⁰²

Essa convocação a favor da inclusão popular na prestação dos serviços sociais não deve caminhar no sentido de total distanciamento estatal, mas deve contribuir

⁹⁷ *Ibidem*, p. 158

⁹⁸ *Ibidem*, p. 159

⁹⁹ CHARAIRA, 2018, p. 123

¹⁰⁰ CHARAIRA, 2018, p. 123

¹⁰¹ *Ibidem*, p. 154-155

¹⁰² *Ibidem*, p. 161

para o estabelecimento de um paradigma de busca pela equidade nas relações entre Estado e Sociedade.¹⁰³

¹⁰³ *Ibidem*, p. 123

1.3 Contextualização política e jurídica da participação democrática a partir da Constituição de 1988

Uma análise sobre o contexto de transição política entre o regime militar e a redemocratização se torna necessária para a melhor compreensão sobre como e por que determinados mecanismos participativos foram incluídos na Constituição e como isso ainda reflete na gestão pública atual.

Ao longo dos debates e sessões sobre o tema, a resistência dos conservadores sobre a inclusão de mecanismos democráticos no processo de elaboração da Constituição perdeu força, sendo possível então, a apresentação de emendas populares ao projeto de constitucional. Porém, tanto o Congresso ordinário quanto a própria Constituinte foram operados sob as regras de 1967, ou seja, sob normas autoritárias que dificultaram o processo de mudança ou eliminação de cláusulas constitucionais restritivas de liberdades e de direitos.¹⁰⁴

Ainda assim, foi um grande avanço a inclusão de princípios constitucionais e da própria normatização infraconstitucional sobre os instrumentos de representação da sociedade civil não só em instituições, como também em processos decisórios. Cabe lembrar que foi feita devida a esta intensa politização de movimentos sociais e de blocos progressistas durante todo o processo constituinte, conforme foi explicado detalhadamente nos parágrafos anteriores.^{105,106}

A participação popular institucionalizada encontrou força no período pós-constituinte, espaços institucionalizados foram promovidos e formalmente reconhecidos pelo Estado. Naquele momento político brasileiro houve um aumento de locais que viabilizaram os debates sobre as demandas propostas pela sociedade civil e pelos movimentos sociais. O governo passou a incluir em sua estrutura e em sua agenda os Conselhos de gestão, conferências, fóruns etc. Pelo mesmo caminho, os Três Poderes também incorporaram mecanismos participativos como audiências e consultas públicas, além de referendos e plebiscitos.¹⁰⁷

Durante este período, existiu uma contribuição dos movimentos sociais em direção à atuação nos espaços institucionais de maneira que fossem realizadas

¹⁰⁴ CHARAIRA, 2018, p. 83

¹⁰⁵ CARDOSO, 2017, p. 3

¹⁰⁶ DUARTE, 2019, p. 2

¹⁰⁷ SANTOS, 2019, p. 30

pressões sobre a Administração Pública, trazendo certa autonomia para este setor. Isto porque após um longo momento de autoritarismo vivido no país, negava-se a possibilidade de existência de um caráter institucional, ainda que relacionado a práticas populares.¹⁰⁸ Houve um avanço da consciência democrática, uma ampliação da participação. Contudo, não existiam instâncias capazes de agregar e organizar em nível político-estatal os múltiplos interesses sociais e, principalmente, de dar vazão às demandas sociais.¹⁰⁹

Analisando o contexto político ao longo do momento de elaboração da Constituição de 1988, torna-se mais fácil a compreensão sobre a necessidade de inclusão dos cidadãos nas decisões públicas. E este passo se inicia a partir das previsões normativas e da observância de certos princípios balizadores do Estado Democrático de Direito.

1.3.1 A participação direta no escopo constitucional

O parágrafo único do art. 1 da CRFB se expressa como princípio basilar da teoria democrática, com a previsão de que todo o poder emana do povo, podendo ser exercido tanto de maneira direta quanto por meio de representantes legitimamente eleitos nos termos das outras previsões da Carta Constitucional. Este postulado reflete o conceito de soberania popular já explicado no item 1.2 deste mesmo capítulo.

O capítulo IV da Constituição aborda os direitos políticos a partir, justamente, de algumas das formas de exercício da soberania popular. No art. 14 em seus incisos I, II e III estão previstos o plebiscito, referendo e a iniciativa popular como alguns desses exemplos. Inclusive, no que diz respeito à temática do trabalho enquanto direito social, o art. 10 da CRFB, assegura a participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais sejam objeto de discussão e deliberação. Outra amostra a respeito do tema é a realização de audiências públicas com entidades da sociedade civil nas comissões do Congresso nacional, nos termos do art. 58, § 2º, II.

Na medida em que o objeto desta pesquisa é a análise das audiências públicas municipais, convém citar os mecanismos municipais para o fortalecimento do

¹⁰⁸ GOHN, 2019, p. 31

¹⁰⁹ GOHN, 2019, p. 36

exercício da cidadania por meio de instrumentos participativos. Desta maneira, o art. 29, XII referênci a necessidade de que Municípios em suas Leis Orgânicas Municipais atendam princípios estabelecidos pela CRFB, incluindo o postulado da iniciativa popular de projetos de lei de interesse da sua perspectiva cidade. No caso do Rio de Janeiro, esta previsão se encontra no art. 3 de sua Lei Orgânica e seus respectivos incisos que preveem a participação popular nas decisões do Município.

Voltando às previsões constitucionais, o art. 204, II versa sobre a participação da população por meio de organizações representativas na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis. Este artigo diz respeito às ações governamentais na área de assistência social com objetivos diversos, nos quais está incluída a promoção da integração ao mercado de trabalho, nos termos do art. 203, III.

Percebe-se que a todo momento as previsões constitucionais tentam fortalecer a instrumentalização da participação popular por meio de mecanismos jurídicos e políticos. É o reconhecimento da importância do pluralismo de ideias e atores nas ações públicas. Estes atos normativos são voltados ao desenvolvimento da sociedade e a partir da construção de uma política urbana isto poderá ser efetivado. O art. 182, caput, por exemplo, traz a previsão da competência municipal na execução da política de desenvolvimento urbano para concretização das funções sociais da cidade e da garantia do bem-estar da cidade dos seus habitantes.

O Estatuto da Cidade, em seu art. 2, elenca as diretrizes gerais para o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade. A gestão democrática será exercida por meio da participação popular e das associações representativas dos vários segmentos da comunidade para formulação, execução e acompanhamento de planos e projetos de desenvolvimento urbano. Sobre este instrumento normativo, ele será mais bem desenvolvido no tópico 2.1.1 desta dissertação.

O Plano Diretor da Cidade nos termos do art. 182, § 1º da Constituição é o meio básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. No caso do Rio de Janeiro, ele foi criado com a Lei Complementar nº 111/2011. O art. 3 fortalece seus objetivos de criação e no inciso XXV indica que a promoção da gestão democrática da cidade será realizada por meio da adoção de instâncias participativas previstas no Estatuto da Cidade, a exemplo de audiências públicas, debates, consultas, leis de iniciativa popular etc.

Em sequência, no art. 5, VII foram reafirmadas as presenças de normas que versem sobre a participação pública efetiva e continuada por meio dos Conselhos Municipais, Conferências da Cidade, Audiências Públicas e da disponibilização ampla de informações qualificadas sobre o município.

Cabe lembrar que, para fiscalização da implementação do plano diretor, cabe aos poderes Legislativo e Executivo promover audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas; publicidade e acesso às informações, nos termos do art. 40, §4 do Estatuto da Cidade.

Ao final deste capítulo, percebe-se que tanto a Constituição quanto as legislações infraconstitucionais refletem as tentativas do fortalecimento de práticas da cidadania ativa. Trata-se de um importante indicativo do destaque que a participação social recebeu, no que diz respeito à gestão de políticas públicas e nas ações estatais.¹¹⁰

O Estado brasileiro tentou se organizar institucional e politicamente com seu compromisso com a democracia com o fim do período de transição de regimes. Entretanto, de início, não foi possível reconhecer uma modificação efetiva dos hábitos democráticos: o eleitoral se superpôs ao político, roubando-lhe espaços que boa medida por interesse dos governantes.¹¹¹

A defesa por uma reforma administrativa foi feita sob a justificativa de necessidade de sintonizar a economia nacional, as sociedades e o aparato estatal com uma globalização econômica vista como impossível de ser “enfrentada”. Um segundo motivo seria a inevitabilidade de contenção da crise econômica gerada pelo regime anterior. Por isso, a tentativa de adoção de uma dinâmica de auto conversão para criação de condições para auxiliar o desenvolvimento econômico e proteger os cidadãos da fúria das desigualdades.¹¹²

A própria lógica argumentativa deste reformismo (construída com a noção de menos Estado e mais democracia; menos burocracia e mais iniciativa) exigia uma introdução de formas inovadoras de gestão e de iniciativas destinadas a quebrar o atual modelo burocrático, descentralizando os controles gerenciais. Além disso, a

¹¹⁰ AMARAL, 2016, p. 812

¹¹¹ NOGUEIRA, 2015, p. 43

¹¹² *Ibidem*, p. 45

proposta era a redução do Estado mediante políticas de privatização, terceirização, tendo como objetivo alcançar um estado mais barato.¹¹³

As reformas institucionais buscavam incluir novos atores, e as reformulações das organizações foram essenciais nas agendas públicas com que se pretendia governar as sociedades.¹¹⁴ Em relação aos movimentos sociais houve um saldo positivo, pois, de fato, ocorrera uma ampliação das conexões entre sociedade civil e Estado, de maneira que eles passaram a ser considerados atores legítimos, desvinculando-se da figura do mercado. Houve uma tentativa de incluir a população nas agendas públicas estatais.¹¹⁵

Por todo o exposto, compreende-se, ainda, que apesar da teoria tradicional da democracia representativa tenha entrado em crise, provavelmente sem retorno, é possível tentar construir novos caminhos pensados para esta sociedade atual. O ponto de partida já está sedimentado por meio das previsões normativas sobre os instrumentos de participação social tanto direto quanto indireto. Desta forma, demonstra-se o processo de tomada de decisão pode ocorrer de forma harmônica tanto pelos representantes eleitos quanto diretamente pela população desde que respeitadas questões como a soberania popular, legitimidade das decisões públicas.¹¹⁶

A partir desta compreensão acerca da possibilidade de equilíbrio entre sociedade e seus representantes na construção de um espaço público efetivamente democrático, o próximo capítulo abordará temas relacionados ao direito da cidade e o trabalho como um direito social sob a ótica de uma demanda de política pública municipal sendo um dos instrumentos de fortalecimento do desenvolvimento urbano do Município do Rio de Janeiro.

¹¹³ *Ibidem*, p. 45

¹¹⁴ *Ibidem*, p. 32

¹¹⁵ SANTOS, 2019, p. 31

¹¹⁶ AMARAL, 2016, p. 144-145

CAPÍTULO 2 – GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE

2.1 O protagonismo das cidades na atuação política e a viabilização de uma gestão pública participativa

As cidades assumiram um protagonismo tanto em âmbito local (na geração de emprego, prestação de serviços, transformação urbana) quanto nas relações internacionais (atração de investimentos, turismo, participação ativa em fóruns mundial). Passaram, então, a desempenhar um papel central na responsabilização na promoção do bem-estar de seus indivíduos.¹¹⁷

A cidade se expressará como um ator social quando se articular entre instituições políticas e sociedade civil (Administrações Públicas, agentes econômicos, organizações sociais, setores intelectuais etc.). Um dos objetivos da República Federativa do Brasil é reduzir as desigualdades sociais e regionais, além de buscar a garantia do desenvolvimento nacional conforme previsão do artigo 3 da Constituição Federal. A construção de uma sociedade solidária perpassa pela criação de mecanismos que proporcionem a justiça social e que possam proporcionar um equilíbrio dos entes federativos.

Essa articulação será realizada por meio de uma ação coletiva e conjunta. Será feita tanto por uma mobilização sociopolítica (onde sua base principal é a afirmação da identidade coletiva), quanto para o desenvolvimento urbano com base consensual (programas de geração de emprego desenvolvidos coletivamente) ou ainda em campanhas baseadas em uma cooperação público-privado (promoção de emprego por meio de parcerias público-privado, por exemplo).¹¹⁸

A Constituição de 1988 proporcionou, em certa medida, a emancipação das cidades, a partir da descentralização administrativa. O processo de descentralização estatal e de redemocratização ocorrido na América Latina durante a última década fez que o olhar se voltasse para os governos locais. Durante este período, entretanto, houve uma acentuação da sensação de crise funcional nas grandes cidades em decorrência, por muitas vezes, da insuficiência de recursos públicos e até mesmo da baixa capacidade de gestão administrativa. Ao mesmo tempo que a intensidade e visibilidade dos problemas urbanos (como o desemprego) convergiram nesta

¹¹⁷ BORJA, 1996, p. 152

¹¹⁸ *Ibidem*, p. 153

sensação, as dinâmicas de participação e democratização criaram condições para a geração de respostas a esta crise: inúmeros projetos de reforma política foram aprovados, a exemplo das legislações infraconstitucionais influenciadas pela Constituição de 1988. Desta forma, grandes cidades latino-americanas emergiram na década de 90 como grande atores políticos e econômicos.¹¹⁹

De uma forma ampla, pode-se afirmar que o ideário participativo na gestão pública foi consolidado nas duas últimas décadas do século XX, tanto entre os estudos sobre a Administração Pública quanto entre os próprios formuladores dos programas estatais. O Brasil viveu na década de 80 um contraste no que diz respeito à luta social por uma cidade democrática. Movimentos sociais e operários ao mesmo tempo em que lutavam contra o regime militar, elaboravam plataformas para mudanças políticas com propostas programáticas. Neste período foram criados partidos e novas entidades operárias, uma novidade na cena política brasileira. Atrelado a isso, nesta época, houve um acréscimo de aproximadamente 50 milhões de pessoas nas cidades e os problemas urbanos se aprofundaram.¹²⁰

Neste contexto, as experimentações de gestão local democrática ganharam força a partir da criação de propostas de inclusão social e urbana elaboradas por profissionais ativistas em contexto de luta social. O Congresso da Cidade em Belém; Caxias do Sul com a inserção até de crianças na discussão sobre o futuro da cidade; Belo Horizonte com propostas populares de abastecimento doméstico que possibilitou o barateamento do preço da comida; Orçamento Participativo em Porto Alegre, são alguns destes exemplos.¹²¹

Outro fator imprescindível para a consolidação das ferramentas participativas foi o avanço da descentralização na elaboração de políticas públicas com o aumento da responsabilização municipal. Um dos efeitos deste movimento foi a ampliação dos espaços públicos para debates sobre questões de interesse local.¹²² O termo “gestão” atribuído pelo Estatuto da Cidade, por exemplo, deve ser compreendido no sentido de ampliar a responsabilidade do gestor público na coordenação e planejamento de suas ações. Assim, quando se utiliza a expressão “gestão democrática das cidades”,

¹¹⁹ BORJA, 1996, p. 154

¹²⁰ MARICATO, 2015, p. 30

¹²¹ *Ibidem*, p. 32

¹²² AMARAL, 2022, p. 61

percebe-se que isto implica na participação dos cidadãos nas funções de direção, controle, avaliação das políticas urbanas daquele local.¹²³

Uma gestão democrática nas cidades consegue garantir que os instrumentos para a política urbana trazidos pelo Estatuto da Cidade, por exemplo, (direito de construir, operações consorciadas) não serão utilizadas como ferramentas a serviço de tecnocracias e sim como mecanismo de promoção do direito à cidade para todos.¹²⁴

2.1.1 O Estatuto da Cidade (Lei 10.257/01) como principal fonte legislativa para uma gestão participativa.

A garantia do direito à cidade é para todos os cidadãos que nela habitam. O desenvolvimento das funções sociais da cidade deve ser feito mediante a implementação de políticas públicas que visem combater ou reduzir desigualdades sociais e territoriais, eliminar a pobreza, promover a justiça social e a garantia dos direitos fundamentais para que sejam resguardados a dignidade da pessoa humana. Neste sentido, são três os princípios fundamentais do direito à cidade: pleno exercício da cidadania social, função social da propriedade urbana e, por fim, a gestão democrática da cidade.

A gestão participativa tem por objetivo realizar uma modificação da articulação entre governantes e governados. A função do gestor público é aproximar os cidadãos ao governo da comunidade.¹²⁵ A participação não é necessariamente o reverso da representação, ela deve ser vista como uma expressão de práticas sociais democráticas, com o objetivo em realizar uma solução aos problemas comunitários.¹²⁶

O Estatuto da Cidade surgiu como uma medida para regulamentação dos artigos da Constituição Federal que versavam sobre a política urbana com o intuito de garantir o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. Para tanto, conceitos como função social da propriedade urbana, cidades sustentáveis e gestão democrática da cidade ganharam uma especial

¹²³ BUCCI, 2010, p. 336

¹²⁴ *Ibidem*, p. 336

¹²⁵ NOGUEIRA, 2015, p. 149

¹²⁶ *Ibidem*, p. 125

atenção ao legislador infraconstitucional e este último é o que interessa para elaboração desta pesquisa.¹²⁷

O conceito de cidade está relacionado a um espaço de desenvolvimento das relações sociais, econômicas, políticas e culturais. E cabe a esta cidade oferecer todas as condições necessárias para o convívio dos indivíduos e da garantia da qualidade e sustentabilidade do meio ambiente urbano. Assim, o Direito deve se preocupar não apenas com a garantia ao atendimento das necessidades físico-materiais da sociedade, mas também deverá atender as necessidades político-culturais implicadas no pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade onde se inclui a gestão democrática e participativa de maneira que os espaços públicos sejam cada vez mais ampliados e efetivamente ocupados pelos cidadãos

Cabe lembrar o que determina o art. 2 do Estatuto, que preceitua a gestão democrática da cidade como uma das diretrizes na busca do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade enquanto política urbana. Portanto, percebe-se que o sentido do Capítulo IV do Estatuto da Cidade, que versa sobre a gestão democrática da cidade é garantir não só como princípio, mas acima de tudo, como uma diretriz para as normas municipais.¹²⁸

Há meios que viabilizam a gestão democrática da cidade, previstos no artigo 43 e seus incisos. Trata-se de alguns instrumentos como órgãos colegiados, debates e audiências públicas, conferências e iniciativas populares de projetos de leis e programas de desenvolvimento urbano. Passa a ser dever dos gestores públicos a inclusão obrigatória e efetiva da população, de maneira que haja o pleno exercício da cidadania, além de permitir o controle direto de atividades estatais, nos termos do art. 45.

Além disso, o art. 4, III, f do mesmo Estatuto prevê que o planejamento municipal é um instrumento da política urbana, incluindo a gestão orçamentária participativa, por exemplo. Sempre que estes mecanismos demandarem o dispêndio de recursos por parte do poder público municipal, eles devem ser objeto de controle social sendo garantido a participação da comunidade, dos movimentos e de entidades da sociedade civil, nos termos do parágrafo 3 deste mesmo artigo.

¹²⁷ MIRANDA, 2006, p. 28

¹²⁸ BUCCI, 2010, p. 336

2.1.2 Normas jurídicas que influenciam na construção de um Rio de Janeiro mais democrático

Em uma moldura normativa de viés participativo, no Direito brasileiro é possível identificar normas e instrumentos normativos que influenciam no fomento à gestão pública com um caráter democrático e descentralizado. O Estatuto das Metrôpoles é um destes exemplos. A Lei nº 13.089/2015 foi criada com o objetivo de estabelecer diretrizes gerais para o planejamento e gestão das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas, normas gerais sobre o plano de desenvolvimento urbano, além de trazer instrumentos de governança interfederativa.¹²⁹ Uma das diretrizes gerais da lei é a proposição de que esse compartilhamento de responsabilidades deva observar alguns pontos específicos, dentre eles, a participação de representantes da sociedade civil nos processos de planejamento e de tomada de decisão.

Cabe lembrar que o art. 7, V prevê este tema, mas foi alterado pela Lei nº 13.683/2018. Anteriormente, era previsto a necessidade de inclusão da sociedade civil também no acompanhamento da prestação de serviços e na realização de obras afetas às funções públicas de interesse comum, mas estes itens foram retirados do texto atual. De todo modo, fica estabelecida que essa governança deverá respeitar o princípio da gestão democrática da cidade, nos termos do art. 6, inciso V.

Este plano de desenvolvimento urbano é um instrumento de viabilização econômico-financeira e de gestão, onde são estabelecidas diretrizes para o desenvolvimento territorial. No processo de elaboração deste planejamento e na fiscalização de sua aplicação deverão ser garantidas a promoção de audiências públicas (precedidas de ampla divulgação) e debates com a participação de representantes da sociedade civil e da população em todos os Municípios integrantes da unidade territorial urbana, além de ser dado publicidade quanto aos documentos e informações produzidos, de acordo com art. 12, §2, I e II. Apesar das alterações legislativas posteriores, ainda é notória a importância que é dada pela lei para a inclusão da sociedade civil nos processos de tomada de decisão que dizem respeito aos municípios e às regiões metropolitanas.

¹²⁹ Para efeito da lei, nos termos do art. 2, IV considera-se governança interfederativa o “compartilhamento de responsabilidades e ações entre entes da Federação em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum”.

A organização da gestão municipal foi alterada de modo que a efetivação de políticas públicas fosse desenvolvida a partir de ações voltadas a inclusão da sociedade neste processo. A consciência de que o pluralismo de ideias e opiniões e a diversidade dos atores sociais envolvidos pode ampliar a efetivação de direitos foram incentivo à criação de conselhos de participação, orçamentos e audiências públicas.

Outra norma que tem por objetivo constituir um espaço público onde a sociedade pode participar e ser consultada sobre assuntos de interesse coletivo e social da cidade é o Plano Diretor. Tanto a Constituição, quanto o Estatuto da Cidade trazem elementos na tentativa de redução do desenvolvimento desigual dos municípios, a partir da função social da cidade e da participação popular no seu planejamento e gestão. E esses elementos devem estar previstos no Plano Diretor de cada município.¹³⁰

Antes de 1988, a expressão “plano diretor” era utilizada apenas por especialistas da área do direito urbanístico e do urbanismo. Com a promulgação da Constituição, planos diretores passam a ser reconhecidos como instrumentos essenciais para o desenvolvimento urbano, sendo considerado uma ferramenta de política urbana na medida em que consagra as diretrizes e objetivos urbanísticos que devem imperar na sociedade. Além disso, a sua elaboração se direciona ao desenvolvimento social e à expansão urbana.¹³¹

A viabilização e efetivação de tais pontos são fundamentais na construção do processo de gestão democrática onde os habitantes estão envolvidos na condução das decisões das cidades. Neste sentido, o município que elabora seu plano sem garantir a participação popular contraria a Constituição e viola o princípio da democracia participativa.¹³² No caso do município do Rio de Janeiro, conforme já exposto, o plano diretor foi elaborado em 2011 e em 2021 foi encaminhado o Projeto de Lei nº 44/21 para a sua revisão. No presente ano de 2022 ainda estão ocorrendo audiências públicas para a discussão com a população, nos termos do art. 1, parágrafo único da LC 111/11.

O atual plano diretor da cidade do Rio de Janeiro afirma que política urbana no município será implementada com base em algumas diretrizes, dentre elas, a

¹³⁰ MIRANDA, 2006, p. 74

¹³¹ CARVALHO FILHO, 2021, p. 106

¹³² SAULE JUNIOR, Nelson. IN p. 75

democracia participativa. A participação pública efetiva e continuada é fundamental e considerada um instrumento básico para a ocorrência do pleno desenvolvimento urbano. E esta participação se dará por meio de Conselhos Municipais, Conferências da Cidade, Audiências Públicas e da disponibilização ampla de informações qualificadas sobre a Cidade, no que diz respeito a estas políticas públicas.

Sobre as políticas públicas que tratam esta pesquisa (emprego e geração de renda), o plano diretor estabelece que seu objetivo é aumentar as ofertas de postos de trabalho, bem como a defesa de um serviço digno, ou seja, um combate a formas de atividades degradantes. Elas são consideradas setorializadas, pois elas são especializadas de acordo com as suas respectivas demandas, de maneira os órgãos da administração pública articulem suas ações da forma mais direcionada.

O projeto de revisão do Plano Diretor tenta alterar o aspecto formal em relação à inclusão da sociedade civil nos processos de tomada de decisão da cidade. Ao invés de repetir o que versa o Estatuto da Cidade “gestão democrática da cidade”, o PL prevê “democracia participativa, de forma a se promover uma ampla participação social” como um dos princípios na política urbana. Cabe lembrar, contudo, que o novo princípio está em alinhamento à Agenda 2030 da ODS, que também inclui a participação popular.

Outro exemplo voltado ao município do Rio de Janeiro é a sua Lei Orgânica Municipal. O art. 426 prevê que a participação da sociedade no processo de tomada de decisão e a estrutura administrativa descentralizada do Poder Público são a base da realização da política urbana.

Por fim, é oportuno tratar sobre a Política Nacional de Participação Social, instituído durante o governo da ex-presidente Dilma Rousseff por meio do Decreto nº 8.243/14. Esta política tinha por objetivo fortalecer e articular os mecanismos e as instâncias democráticas de diálogo e a atuação conjunta entre a administração pública federal e a sociedade civil. No art. 2 deste decreto foram apresentados e conceituados alguns mecanismos de participação popular, sendo eles: conselho de políticas públicas; comissão de políticas públicas; conferência nacional; ouvidoria pública federal; mesa de diálogo; fórum interconselhos; audiência pública; consulta pública; e ambiente virtual de participação social.

A audiência pública, segundo os termos do decreto, era compreendida como um mecanismo participativo de caráter presencial, consultivo, aberto a qualquer interessado, com a possibilidade de manifestação oral dos participantes, cujo objetivo

é subsidiar decisões governamentais. Paralelo a isso, as audiências deveriam observar algumas diretrizes mínimas, quais sejam: divulgação ampla e prévia do documento convocatório, especificado seu objeto, metodologia e o momento de realização; livre acesso aos sujeitos afetados e interessados; sistematização das contribuições recebidas; publicidade, com ampla divulgação de seus resultados, e a disponibilização do conteúdo dos debates; e o compromisso de resposta às propostas recebidas.

Entretanto, o Presidente Jair Bolsonaro no início de seu mandato, editou o Decreto nº 9.759/19 que, dentre outras medidas, revogou integralmente a Política Nacional de Participação Social. Além disso, inúmeros Conselhos foram extintos por meio deste decreto, sob o argumento de que havia necessidade de desburocratizar o Estado e conter gastos públicos, na medida em que tais instâncias gerariam gastos desnecessários, consumiriam recursos públicos e alimentariam entidades “aparelhadas política e ideologicamente”.¹³³ Alguns deles foram alvos de julgamento pela ADPF 622 que considerou inconstitucional qualquer norma que tentasse inviabilizar a participação da sociedade civil nos processos de tomada de decisão.¹³⁴¹³⁵

¹³³ SENNA, 2019.

¹³⁴ Ementa: Direito da criança e do adolescente. Arguição de descumprimento de preceito fundamental. Decreto nº 10.003/2019. Composição e funcionamento do Conselho Nacional da Criança e do Adolescente – Conanda. Procedência parcial do pedido. 1. Importância de evitar os riscos do constitucionalismo abusivo: prática que promove a interpretação ou a alteração do ordenamento jurídico, de forma a concentrar poderes no Chefe do Executivo e a desabilitar agentes que exercem controle sobre a sua atuação. Instrumento associado, na ordem internacional, ao retrocesso democrático e à violação a direitos fundamentais. 2. A estruturação da administração pública federal insere-se na competência discricionária do Chefe do Executivo federal. Entretanto, o exercício dessa competência encontra limites na Constituição e nas leis, e deve respeitá-las. 3. As novas regras que disciplinam o funcionamento do Conselho Nacional da Criança e do Adolescente - Conanda, a pretexto de regular, frustram a participação das entidades da sociedade civil na formulação de políticas públicas em favor de crianças e adolescentes e no controle da sua execução, como exigido pela Constituição. Tais regras contrariam norma constitucional expressa, que exige tal participação, e colocam em risco a proteção integral e prioritária da infância e da juventude (art. 227, caput e § 7º, e art. 204, II, CF). 4. Ação julgada parcialmente procedente. Tese: “É inconstitucional norma que, a pretexto de regulamentar, dificulta a participação da sociedade civil em conselhos deliberativos”. (ADPF 622, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 01/03/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-097 DIVULG 20-05-2021 PUBLIC 21-05-2021)

¹³⁵ No dia 01 de Janeiro de 2023 foi publicado o Decreto 11.371/2023 revogando integralmente o Decreto 9.759/19.

2.2 O papel das esferas públicas na aproximação da sociedade com a política em espaços de participação

É preciso reconhecer que a institucionalização da participação foi uma importante via de consolidação da cidadania. A partir do aperfeiçoamento da legitimidade das decisões estatais, a influência da vontade popular sobre as decisões do Estado ganhou força. Aumenta-se o controle social sobre as decisões governamentais, trazendo maior responsabilidade para a população.¹³⁶

O debate sobre a necessidade do apoio institucional do Estado na criação de espaços formais de participação foi exaustivamente realizado após a Constituição de 1988 e se intensificou nos anos 2000, após a entrada de um governo que defendia a ampliação dos instrumentos democráticos aliado à implementação de políticas públicas sociais.

Após a Constituição de 1988, um conjunto de leis assegurou a institucionalização de mecanismos democráticos, permitindo que sociedade participasse ativamente da elaboração e avaliação de políticas públicas, seja por meio dos Conselhos de Participação, audiências públicas, conferências, conselhos orçamentários e orçamentos participativos.¹³⁷

É preciso compreender, ainda, se o aumento dos espaços de participação da sociedade civil observados no período de 2003-2006 foi suficiente para impactar na qualidade da participação existente no seio da esfera pública federal e municipal.¹³⁸ Os gestores públicos devem criar espaços obrigatórios de participação, para que eles sejam ocupados pela população e pelas associações.¹³⁹ A produção de um Estado¹⁴⁰ ativo, competente e democrático só se efetiva quando ele traz para perto uma sociedade civil igualmente forte, ativa e democrática.¹⁴¹ Esses espaços podem ser chamados também de esferas públicas, ou seja, os locais onde existem algum tipo de emancipação da razão de certos atores sociais. Conceito trazido pela teoria

¹³⁶ BIN, 2014, p. 31

¹³⁷ AMARAL, 2015, p. 61

¹³⁸ IPEA, 2009, p. 797

¹³⁹ BIN, 2014, p. 210

¹⁴⁰ É impossível conceituar o Estado de maneira que atenda a todas as correntes doutrinárias. Para a finalidade desta pesquisa, ele será compreendido como a ordem jurídica soberana que tem por fim o bem comum de um povo situado em determinado território, ficando, portanto, a noção de poder implícita na soberania. Para saber mais: NOGUEIRA, 2015, p. 45

¹⁴¹ NOGUEIRA, 2015, p. 63

habermasiana, ele deve ser compreendido por uma esfera criada para a livre interação de grupos, associações e movimentos.¹⁴²

Cabe também trazer a figura do espaço público (ou espaço comunitário) enquanto auxiliar na elaboração dos sistemas participativos da democracia direta. Trata-se de um dos mais importantes polos políticos de conscientização participativa da cidadania.¹⁴³

Assim, a compreensão sobre esfera pública possui duas de suas características relacionadas ao debate democrático: a primeira é a noção de um espaço para a interação face a face, diferenciado do Estado. Trata-se de um local onde os indivíduos interagem uns com os outros e debatem decisões tomadas pela autoridade política. O segundo elemento é a ideia da ampliação do domínio público, permitindo que haja uma livre participação, permitindo que novas questões possam penetrar no debate político.¹⁴⁴

Desse modo, diferentes atores construindo identidades em público, tornam possível a superação de uma condição, antes individual (e privada), de dominação, constituindo os elementos centrais da noção de esfera pública. A teoria da esfera pública não só torna possível a participação como também fundamenta a possibilidade da participação na forma como as sociedades modernas se estruturam.¹⁴⁵

Desta forma, percebe-se que a esfera pública cria um local de generalização da ação social, de reconhecimento da diferença e de ampliação da forma do político.¹⁴⁶ É preciso compreender que a democracia não é exclusivamente relacionada apenas ao processo de tomada de decisão, mas envolve também aos debates e discussões. E é neste sentido a importância das audiências e reuniões públicas: conseguir deliberar de forma mais plural possível sobre assuntos de relevância pública.

A efetividade da democracia participativa depende de inúmeros pressupostos que precisam ser elaborados e um deles é a conscientização da sociedade. É preciso educar a população para a participação, aproximando a sociedade às instituições políticas. É necessário disseminar e estimular a capacidade da população em tomar decisões. Construir coletivamente soluções para problemas sociais demanda um

¹⁴² AVRITZER, 2008, p. 13

¹⁴³ BONAVIDES, 2001, p. 279

¹⁴⁴ *Ibidem*, p. 14

¹⁴⁵ *Ibidem*, p. 16

¹⁴⁶ *Ibidem*, p. 21

engajamento constante de aspectos como a cidadania, debates e reflexões. É necessário, em alguma medida, um apoio institucional.

Conscientizar politicamente a comunidade é vital. Dar voz às mais variadas dimensões de vida é um modo de a população iniciar esse processo de se educar para uma consciência crítica. Apropriar-se de sua própria fala que até então foi excluída é uma maneira de autodeterminação e de liberdade de expressão de pessoas que por muitas vezes foram exploradas e oprimidas.¹⁴⁷

Verifica-se a participação democrática como um modelo que requer o máximo de inclusão não apenas nas decisões, mas também no desenvolvimento das capacidades sociais e políticas de cada indivíduo.¹⁴⁸ O nível de escolaridade de uma população também traz à debate questões sobre a participação e sofisticação política, processos de modernização, valores políticos, escolha eleitoral e representação. Os cidadãos precisam compreender suas opções políticas, incluindo o conhecimento sobre o modo de funcionamento do processo político de maneira que possam participar e gerar alguma influência sobre os agentes responsáveis pela tomada de decisão. Não há como se pensar em democracia sem que os indivíduos tenham possibilidade de se expressarem ou acessarem às informações sobre as ações estatais.

Cabe lembrar que o processo democrático de inclusão popular na formulação de políticas públicas não acontece exclusivamente em espaços institucionalizados de participação como os supracitados. É possível que ocorram ações políticas de caráter extra institucional.¹⁴⁹

Em regra, a participação institucional tem como objetivo pressionar a efetivação dos direitos já positivados, a implementação de programas estatais já existentes e o acréscimo de demandas na agenda pública. Todos geralmente feitos a partir das reivindicações da população, grupos organizados e dos próprios movimentos sociais. A inclusão de atores sociais plurais, além da própria Administração Pública e do empresariado, garantem a diversidade na composição destes canais institucionais.¹⁵⁰

Portanto, o que se deve buscar com a consciência política e com o conhecimento é a preservação da opção crítica e não massiva. O direito à participação

¹⁴⁷ hooks, 2019, p. 46

¹⁴⁸ PATEMAN, 2002, p. 158

¹⁴⁹ TRINDADE, 2019, p. 32

¹⁵⁰ *Ibidem*, p. 32

pode ser individual e ao mesmo tempo coletivo, mas acima de tudo deve ser livre, diverso, fruto de muita negociação e tolerância. É a condição da própria democracia onde o foco é a realização das demandas dos indivíduos e da coletividade. O indivíduo, enquanto ator político, tanto pode exigir a instituição e o aperfeiçoamento de instrumentos participativos, quanto pode levar ao desuso mecanismos que estejam em desalinho ao meio cultural a que tenham propósito de existência.¹⁵¹

A atitude política é, em última análise, a construção dos ideais e dos sentimentos individuais (vinculados a interesses sociais, biológicos e psicológicos) que ensejam esta ação. A manifestação destes atos deve ser compreendida como o comportamento político, que na medida de sua eficiência, vira um hábito político que quando realizado de maneira consciente e constante, transforma-se no costume político.¹⁵²

2.2.1 A Sociedade Civil nos espaços políticos: As Audiências Públicas em destaque

A relação da sociedade com o Estado, conforme já foi abordado no capítulo anterior, é dotada de certa complexidade institucional. Não só pela burocracia que muitas vezes a participação social necessita para que suas ações sejam ouvidas e efetivadas, como também pelo fato de que as instituições governamentais são complexas, o que pode afastar a sociedade deste espaço.

Assim, a relação entre Estado e Sociedade Civil pode ser encarada como uma interface estatal, ou seja, é preciso ampliar a discussão para além da relação com o Estado, de maneira que a sociedade se articule diretamente entre a sociedade civil organizada e os indivíduos.¹⁵³ Um indivíduo sozinho dificilmente conseguirá que suas demandas sejam até mesmo ouvidas (apesar de que existem, como se verá adiante, mecanismos institucionais para isso). A organização em massa da sociedade civil permite a redução de intermediários neste tipo de comunicação estado-comunidade.

Os partidos políticos são tradicionalmente os principais atores com esta função de intermediação nestes processo de negociação dentro de espaços de participação,

¹⁵¹ MOREIRA NETO, 1992, p. 22

¹⁵² *Ibidem*, p. 22

¹⁵³ *Ibidem*, p. 22

interpelação e controle do poder estatal.¹⁵⁴ É possível determinar algumas classificações sobre essa relação sócio estatal. A primeira delas é cognitiva – definida pela troca de informações onde a sociedade civil contribui de alguma maneira com o Estado e pela transparência onde o Estado informa a sociedade sobre suas ações. A segunda é a política – definida pela troca de poder, onde há uma interface mandatária em que a sociedade controle ou dirige o Estado. Ocorre também mediante transferência, onde o Estado controla ou dirige a sociedade como no caso de uma OS. Por fim, poderá existir uma relação de cogestão entre sociedade e Estado¹⁵⁵.

Quadro 1 - Relações sociedade e Estado

Gráfico	Bem básico de troca	Gramática relacional	Lógica da ação	Exemplos
S → E	Informação	Sociedade informa o Estado	Fazer saber	Consultas não vinculantes Caixas de queixas Pesquisa de opinião de usuários
S ← E		Sociedade é informada pelo Estado		Campanhas midiáticas estatais Transparência e acesso à informação governamental Relatórios periódicos
S ↔ E		Sociedade e Estado se informam mutuamente		Conselhos consultivos Mesas de diálogo
S → E	Poder	Sociedade 'mandata' o Estado	Fazer fazer	Eleições Referendo, plebiscito, mandato revogatório
S ← E		Sociedade é 'mandada' pelo Estado		Políticas terceirizadas
S ↔ E		Sociedade e Estado se 'mandatam' mutuamente		Conselhos deliberativos Orçamentos participativos
S → E	Bens e serviços	Sociedade provê o Estado	Fazer ter	Impostos
S ← E		Sociedade é provida pelo Estado		Transferências Subsídios
S ↔ E		Sociedade e Estado se proveem mutuamente		Obras com trabalho dos beneficiários Projetos de coinvestimento

Fonte: Maria de Castro Villi, 2018

Os espaços institucionais democráticos, em especial as audiências públicas, portanto, podem ser inseridas na tipologia “fazer/saber” enquanto o bem básico de troca é a informação, onde sociedade e Estado se informam reciprocamente, dentro de um espaço de diálogo, debate e discussão. Além disso, também pode ser incluída na tipologia “fazer/fazer”, isso porque em certos momentos a sociedade também exercerá um função de poder em relação ao Estado nas hipóteses de ocorrência de deliberações.

¹⁵⁴ VILLI, 2018, p. 41

¹⁵⁵ *Ibidem*, p. 41

Cabe ressaltar que este quadro só faz sentido quando se leva em consideração os espaços institucionalizados. A partir deste quadro, é possível observar quando, dentro de uma audiência pública, uma sociedade civil estará exercendo um papel de prestação de informações para a implementação de instrumentos normativos (fazer saber) e quando ela estará cobrando (fazer/fazer) ações para o Estado relacionado às políticas públicas de trabalho e geração de emprego.

Para que esse fazer/saber seja efetivado, ou seja, para que haja um efetivo controle social de ações políticas por meio da informação dentro de um espaço institucionalizado, é preciso que o Estado forneça mecanismos mínimos voltados à transparência de suas ações. Entretanto, percebe-se que o fornecimento dessas informações no âmbito da Administração Pública não ocorre de maneira automática, muitas vezes pelo fato de que ainda há um atraso institucional.¹⁵⁶ Percebe-se, portanto, que o controle e a própria participação social demandam o envolvimento ativo da sociedade civil para a cobrança ao acesso às informações.

Na Câmara do Rio de Janeiro, por exemplo, algumas informações sobre as audiências públicas não são tão claras: só há disponibilização das atas de audiências a partir de 8ª Legislatura. Também não há nenhum espaço para a convocação e divulgação deste instrumento de participação. O caminho para o acesso às atas, inclusive, não é intuitivo. É preciso acessar: Atividade Parlamentar > Comissões > Comissões Permanentes > Trabalho e Emprego > Atas das Audiências.

Figura 1 – Comissão de Trabalho e Emprego

🏠 / [Início](#) / [Atividade Parlamentar](#) / [Comissões](#) / [Comissões Permanentes](#) / [Trabalho e Emprego](#)

Trabalho e Emprego

MEMBROS	
	Presidente William Siri / PSOL
	Vice-Presidente Rocal / PSD
	Vogal Jorge Felipe / UNIÃO

Objetivo: Estudar métodos de criação do trabalho e emprego; formas de qualificação da mão-de-obra; e qualificações para o trabalho; debater, emitir pareceres técnicos e adotar as medidas cabíveis na sua esfera de atribuição; fiscalizar os direitos dos trabalhadores e orientar os trabalhadores.

Endereço: Pça Floriano s/nº - 27º andar

Telefones: 3814 - 1136

Fonte: Câmara Rio

¹⁵⁶ VILLI, Marisa de Castro. Op cit. p. 41

2.2.2 O surgimento das audiências públicas no Executivo, Legislativo e Judiciário

Não é possível definir a exata origem das audiências públicas. Entretanto, costuma-se associar ao direito anglo-saxão (*public hearings*), onde eram realizadas reuniões para a tomada de decisão de assuntos locais, as chamadas *town meetings*.¹⁵⁷ No Brasil, a primeira previsão normativa sobre este instrumento participativo é fruto de uma Resolução nº 06 do CONAMA de 1986, que facultava a realização de audiência para a discussão do Relatório de Impacto Ambiental e para a prestação de informações sobre o impacto ambiental.¹⁵⁸ Anteriormente, a Lei Federal nº 6.938/81 autorizava este órgão a determinar, sempre que necessário, a convocação de entidades privadas para informação sobre a apreciação de estudos de impacto ambiental, mas de forma genérica.¹⁵⁹

O Regimento Interno da Constituinte também previu em seu art. 24 a possibilidade de realização de audiências públicas nas subcomissões temáticas.¹⁶⁰ O art. 58, §2, II da Constituição estabelece que audiências públicas ocorrerão no âmbito do Legislativo, cabem às comissões do Senado e da Câmara dos Deputados implementá-las para a realização do processo legislativo.

Na Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro, o Regimento Interno prevê a realização de audiências públicas representativas da sociedade civil, cabendo também às Comissões Permanentes realizá-las. O foco, nos termos do art. 58, é esclarecer os assuntos específicos e de interesse público relevante. Quando o pedido for de iniciativa de entidade credenciada pelo Fórum Permanente de Participação Popular no Processo legislativo¹⁶¹ e tiver por objeto a instrução de matéria legislativa em tramitação, a aprovação de sua realização será automática, de acordo com o art. 212.

No âmbito do Direito Administrativo, o regime geral das audiências públicas é regulamentado pela Lei nº 9.784/99. Este regramento também se aplica às audiências realizadas nos Poderes Legislativo e Judiciário, na ausência de legislação específica.

¹⁵⁷ BIM, 2014, p. 264

¹⁵⁸ PAULINO, 2003, p. 239

¹⁵⁹ MENCIO, 2007, p. 113

¹⁶⁰ *Ibidem*, p. 113

¹⁶¹ Foi institucionalizado, em caráter permanente, a participação da sociedade civil no processo legislativo por meio deste Fórum, nos termos do art. 215, § 3º do Regimento Interno.

Cabe lembrar que para estes poderes, elas são auxiliares (e por muitas vezes essenciais) em suas funções típicas de legislar/julgar.¹⁶²

As Leis nº 9.868/99 e nº 9.882/99 versam sobre o processamento da ADI, ADC e ADPF, respectivamente, e foram as primeiras normas a disciplinarem as audiências públicas no Poder Judiciário. Neste sentido, elas determinam a oitiva de pessoas com experiência e autoridade na matéria por meio da audiência. O STF convocará audiência pública com o intuito de obter um esclarecimento de questões com repercussão geral ou de interesse público relevante, nos termos do art. 21, XVII do seu Regimento Interno. Em 2007, na relatoria da ADI 3510, o então Ministro Ayres Britto convocou a primeira audiência pública no órgão, cujo tema foi sobre a Lei de Biossegurança.¹⁶³

O Regimento Interno do TJ-RJ estabelece, no art. 215-A, que serão designadas audiências públicas sempre que houver necessidade de ampliação do contraditório, sendo garantida a participação das diversas correntes de opinião. Este artigo foi incluído em 24/02/2016, por meio da Resolução nº 01/2016 do Órgão Especial. Entretanto, segundo a busca realizada, até o momento não foram realizadas audiências ou qualquer forma de participação popular pelo Tribunal de Justiça.

A Justiça Federal do RJ, de acordo com seu Regimento Interno, institui a possibilidade de realização deste instrumento participativo. A título de exemplo, a 4ª Vara Federal realizou em 2017 com o intuito de discutir com a população as cotas nos concursos públicos e nos cursos de mestrado oferecidos pela Universidade Federal Fluminense (UFF). O tema “ações afirmativas, autodeclaração e nota de corte” era objeto na época de três processos em trâmite na Vara.

O instrumento participativo faz parte do Direito Processual Moderno, onde o Judiciário tenta demonstrar que não simplesmente realiza sua atividade-fim, mas que também tenta ouvir a população, dando algum tipo de satisfação à sociedade.¹⁶⁴ Em 2019, tanto a 13ª quanto a 29ª Vara Federal realizaram audiências públicas no curso de uma ação civil pública proposta pelo MPF sobre a prestação de um atendimento mais eficiente pelo INSS aos seus beneficiários e segurados. O objetivo da

¹⁶² BIM, 2014, p. 103

¹⁶³ BRASIL, STF. Audiências Públicas – Apresentação. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/audienciapublica/default.asp>. Acesso em: 23 fev. 2023.

¹⁶⁴ Brasil, TRF-2. 4ª Vara Federal de Niterói: audiência pública sobre ações afirmativas, autodeclaração e nota de corte. 2017. Disponível em: <https://www10.trf2.jus.br/portal/4a-vara-federal-de-niteroi-audiencia-publica-sobre-aco-es-afirmativas-autodeclaracao-e-nota-de-corte/>. Acesso em: 23 fev. 2023.

convocação do instrumento participativo era gerar alguma contribuição com “estudos, estatísticas e elementos probatórios a fim de que haja de que o Juízo consiga melhor elucidar o caso a respeito do cenário institucional e elaboração de políticas públicas emergenciais”.^{165,166}

O TRT 1ª Região realizou, até o presente momento, cinco audiências públicas, todas no âmbito da Escola Judicial do órgão. O objetivo é ser “um polo de debate democrático que acolhe o confronto de ideias e diversidade”. Contudo, só estão disponíveis o relatório final de 3 audiências sobre as seguintes temáticas: a dupla função de motoristas de ônibus (05.09.2014); mobilidade urbana, emprego e novas tecnologias (05.05.2017); demandas repetitivas e grandes litigantes (02.04.2018).

A convocação destas audiências, de acordo com a própria Escola Judicial do TRT da 1ª Região, é baseada na missão constitucional do Estado Democrático de Direito da persecução do princípio da soberania popular. Com a observância também dos valores da instituição, baseados na transparência e da participação e com base no Plano Estratégico da época (2015-2020), que tinha como princípio básico mecanismos de participação social com o objetivo de construir uma prestação de serviço mais democrática, descentralizada e integrada.

A audiência pública ocorrida em 2017 tangencia um dos estudos de caso a ser realizado nessa dissertação e por este motivo será mais bem detalhada a seguir. Intitulada por “mobilidade urbana, emprego e novas tecnologias”, tinha a temática relacionada à “uberização” das relações sociais, sendo considerada à época, uma nova forma de relação interpessoal negociada intermediada por um dispositivo eletrônico. Cabe lembrar que o debate no espaço no âmbito do órgão jurisdicional não tentou discutir se o uso de dispositivos móveis para transporte é justo ou não, tampouco se há algum tipo de concorrência ilegal com os táxis. O objetivo final desta audiência pública era debater a relação de trabalho que se estabelece a partir dessas tecnologias.

De acordo com o edital da audiência pública, cada expositor teve 10 (dez) minutos para defender seu ponto de vista. Participaram dela: 5 (cinco) magistrados do

¹⁶⁵ Disponível em: <https://www10.trf2.jus.br/portal/jfrj-realiza-audiencia-publica-sobre-questao-previdenciaria/>. Acesso em: 23 fev. 2023.

¹⁶⁶ Disponível em: <https://www10.trf2.jus.br/portal/13a-vara-federal-convoca-instituicoes-para-participar-de-audiencia-publica-sobre-questao-previdenciaria/>. Acesso em: 23 fev. 2023.

trabalho; 1 (um) procurador do trabalho; 6 (seis) servidores da justiça do trabalho e 34 (trinta e quatro) pessoas incluídas na categoria “público externo”.

Apesar do documento presente no site do TRT-RJ ser intitulado de “relatório final”, não houve apresentação de informações específicas sobre o conteúdo do que foi discutido ao longo da audiência. Há uma relação com: apresentação da representante da empresa Uber do Brasil Tecnologia (anexo 1); apresentação da Associação de Assistência dos Taxistas do Brasil (anexo 2); apresentação de Daniel Farias sobre a Universalização da prática profissional e o caso Uber (anexo 3); apresentação do Auditor Fiscal do Trabalho Claudia Secchin (anexo 4); apresentação do Deputado Federal Carlos Zarattini (anexo 5), além do link da íntegra da gravação de vídeo da audiência pública, disponível no site *youtube*¹⁶⁷.

Observa-se que muitas normas municipais podem se tornar genéricas, tecnicistas e centralizadoras quando elaboradas distantes da realidade urbana social. Geralmente isto acontece quando seus objetivos servem para fortalecer uma retórica eleitoral em detrimento à efetivação de direitos. Com isso, os reais problemas sociais não são resolvidos.¹⁶⁸ A falta de diálogo com a população gerou a criação de leis segregadores que refletem apenas um seguimento da sociedade com algum capital político. Percebe-se que apenas com democratização dos processos de tomada de decisão, de modo que os indivíduos se tornem protagonistas ocorrerá uma facilitação do planejamento e elaboração de políticas públicas no âmbito municipal. A participação popular é fundamental para a gestão do espaço urbano.¹⁶⁹

Por todo o exposto apresentado neste capítulo, é possível concluir que a participação da sociedade civil nos processos de tomada de decisão é uma maneira de democratização das cidades. A criação de espaços comuns e institucionalizados gera uma consolidação da cidadania.

A relação do Estado com a sociedade deve ser feita a partir da criação de canais de diálogos que sejam suficientes para a construção de uma agenda pública pautada na pluralidade e na diversidade. Para isso, como observado, as audiências públicas cumprem essa função. Neste sentido, o capítulo seguinte irá abordar de maneira mais aprofundada as audiências públicas da Câmara Municipal do Rio de Janeiro no âmbito das comissões de Trabalho e Emprego.

¹⁶⁷ Disponível em: <https://youtu.be/puQxXVV2o50>. Acesso em: 23 fev. 2023.

¹⁶⁸ MIRANDA, 2006, p. 73

¹⁶⁹ *Ibidem*, p. 73

CAPÍTULO 3 – AUDIÊNCIAS E REUNIÕES PÚBLICAS DE TRABALHO NA CÂMARA MUNICIPAL DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO

3.1 Das formas de interação da sociedade com a Câmara Municipal do Rio de Janeiro

Os mecanismos que possibilitam que cidadãos e organizações apresentem suas demandas, críticas ou proposições à Câmara são facilitados pelo uso da internet. No caso do Município do Rio de Janeiro, o site legislativo possui três instrumentos de comunicação, que se entende por “cidadania ativa”: Ouvidoria, Fale Conosco, Envie Sugestões de Leis.

As ideias (representações sociais, visões de mundo, ideologias) circulam por meio de redes e são essenciais para explicar a escolha dos instrumentos e o entendimento a respeito sobre os problemas, seus mecanismos causais e as quais as soluções podem ser consideradas mais ajustadas.¹⁷⁰ No processo de formulação de políticas públicas, as diferentes opções para lidar com os problemas públicos devem ser avaliadas, ainda que de maneira incipiente.¹⁷¹

É possível que se faça uma classificação sobre as formas de interação da população com a Câmara Municipal. O primeiro é a unilateral (informacional), entendendo-se como uma forma de divulgação das informações sobre a legislação. Neste caso, não há nenhum tipo de troca informacional direta, são as newsletter (notícias).¹⁷² No âmbito do Rio de Janeiro existe o exemplo das redes sociais e dos *podcasts*. Na Câmara, encontra-se: *podcasts* (*o rio ta on*; *câmara rio debate*; *resumo da semana*; *câmara rio entrevista*; *minuto câmara rio*; *rio tv câmara* (*conheça a rio tv câmara*; *programação rio tv câmara*).

A outra forma de interação, a chamada bilateral, há trocas limitadas de informações, geralmente por pesquisas de opinião, fale-conosco, enquetes, dentre outros.¹⁷³ Há também, por fim, as chamadas interações multidirecionais (multilaterais) onde as trocas de informações ocorrem de maneira mais intensa a exemplo dos fóruns e redes sociais.¹⁷⁴ A Câmara Municipal do Rio de Janeiro possui um perfil oficial nas

¹⁷⁰ MIRANDA, 2006, p. 92

¹⁷¹ *Ibidem*, p. 94

¹⁷² COELHO, 2013. p. 47

¹⁷³ *Ibidem*, p. 47

¹⁷⁴ *Ibidem*, p. 53

principais redes sociais com o intuito de “conectar o cidadão com o Legislativo e com as principais decisões para a cidade”.

Independentemente do tipo de interação que a Câmara Municipal terá com a sociedade, haverá produção de informação. O que importa é como será feita a gestão desta informação, ou seja, de que maneira o órgão legislativo irá processar, monitorar, organizar, sistematizar, e distribuir adequadamente aquela demanda aos políticos responsáveis na produção e na formulação da política pública.¹⁷⁵

Por certo que a forma como o legislativo irá processar a informação poderá influenciar os governantes em suas escolhas, em especial nas políticas públicas a serem desenvolvidas. Neste sentido, o curso da formulação da política é influenciado pelos atores e seus interesses e ideias no processo de construção de alternativas viáveis na sua elaboração.

São algumas as consequências do desenho das políticas públicas: instituições democráticas, incluindo fatores como responsabilidade, controle social e *accountability*; cidadania (há desenhos que encorajam atitudes cidadãs ao promoverem arenas para participação). Percebe-se que o desenho das políticas gera impacto sobre diversos valores democráticos.¹⁷⁶

¹⁷⁵ COELHO, 2013, p. 47

¹⁷⁶ CAPELLA, 2018, p. 95

3.2 Principais objetivos e atores envolvidos nas audiências Públicas do Poder Legislativo no Rio de Janeiro

Em regra, no âmbito do Poder Legislativo as audiências públicas são geradas a partir de um fato político fruto de uma demanda social. Seu intuito é apontar soluções, além de ser uma importante via de comunicação com a Administração Pública Executiva. Trata-se de um instrumento garantidor de representação política aos cidadãos e de acesso à informação de maneira que seja possível a atuação na gestão dos bens e serviços públicos.¹⁷⁷

Outro importante objetivo é ser um canal aberto de diálogo com a população e a criação de uma equipe de mobilização voltados a temas de grande repercussão social. A possibilidade de dar voz aos grupos muitas vezes minoritários é um relevante mecanismo de integração da sociedade com seus respectivos representantes políticos. As audiências públicas devem refletir interesses, necessidades e prioridades da população. A produção de uma política pública passa a ser elaborada sob uma ótica mais diversa, para além de uma visão puramente governamental.

O título III da Lei Orgânica Municipal do Rio de Janeiro dispõe sobre a organização dos poderes. O Poder Legislativo é exercido pela Câmara Municipal que é composta por vereadores eleitos para cada legislatura¹⁷⁸. É função da Câmara legislar sobre todas as matérias de competência do Município, dentre elas as políticas, os planos e programas municipais, locais e setoriais de desenvolvimento, nos termos do art. 44, III da LOM. Ao Poder Executivo foi concedida a missão de efetivar as ações voltadas à geração de emprego.

De todo modo, é preciso que haja uma atuação conjunta entre os diferentes Poderes e entre os próprios entes federativos na criação de uma agenda voltada para o fortalecimento do mercado de trabalho local e da geração de renda de forma descentralizada e eficiente. Na discussão sobre essa temática é necessário que essa integralização seja ainda mais efetiva, na medida em que questões a respeito do orçamento também estão envolvidas. O Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), por exemplo, foi instituído pela Lei nº 7998 e uma das suas destinações é o financiamento

¹⁷⁷ DALLARI, 1996.

¹⁷⁸ Uma legislatura é referente a um intervalo de 4 anos. Cada ano de uma legislatura equivale a uma sessão legislativa.

de programas de educação profissional. Foi instituído um Conselho Deliberativo (CODEFAT) composto, dentre outros, por representantes dos trabalhadores indicados pelas centrais sindicais e confederações de trabalhadores.

A título de exemplo, no Estado do Rio de Janeiro a Lei nº 8395/19 criou o Fundo Estadual do Trabalho e alterou a Lei nº 5240/08 que instituiu o Conselho Estadual de Trabalho. O objetivo deste fundo estadual é destinar recursos para a Política Estadual de Trabalho, além de ser um instrumento para a execução de políticas públicas voltadas ao trabalho. Para tanto, são aplicados recursos para o financiamento de ações e programas previstos nos planos municipais de ações da área de trabalho, além de fornecer suporte técnico e financeiro aos Municípios para viabilização das ações e serviços do SINE. Também se destina ao financiamento total ou parcial de programas e projetos de qualificação e educação profissional.

Inclusive, por meio do fundo, o Estado do Rio de Janeiro poderá efetuar repasses financeiros aos Fundos de Trabalho estabelecidos por municípios, desde que estes garantam a instituição de um Conselho do Trabalho de composição tripartite e partidária entre governo, trabalhadores e empregadores. Trata-se de mais uma forma de garantir que a gestão de políticas públicas de trabalho seja efetivamente democrática.

Assim, é essencial que a produção destas políticas públicas seja organizada por meio de um alinhamento entre as esferas municipais e estaduais e entre o Legislativo e o Executivo, além da garantia de que a sociedade civil será incluída neste processo.

3.2.1 O papel das Comissões Permanentes

Sobre os atores que estão envolvidos no procedimento das audiências públicas, e, para efeitos do trabalho, o modelo a ser indicado é o da Câmara Municipal do Rio de Janeiro.

A Lei Orgânica Municipal - LOM determina que este órgão terá comissões com as seguintes atribuições, nos termos do art. 56: apresentação de proposições à Câmara; discutir e dar parecer, por meio do voto, as proposições a elas submetidas; receber petições; reclamações de qualquer pessoa contra atos ou omissões das

autoridades públicas; colher depoimentos de qualquer autoridade ou cidadão e por fim, realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil.

As comissões permanentes são importantes mecanismos de estímulo à participação popular no interior do Legislativo. Em certa medida, tem por objetivo suprir uma certa lacuna que por muitas vezes a iniciativa popular deixa em aberto. Por outro lado, elas também tentam diminuir a distância entre representantes e representados.¹⁷⁹ Assim, as comissões tentam garantir que a sociedade civil tenha mais espaço dentro do processo de construção de políticas públicas.

Estas comissões são órgãos técnicos com a finalidade de realizar estudos em razão da matéria de sua competência. Elas se dividem em: permanentes; especiais; de representação; parlamentar de inquérito; de mérito e representativa. São vinte e seis comissões permanentes compostas que inclui, dentre outras, a de Educação; Defesa dos Direitos Humanos; Higiene, Saúde Pública e Bem-Estar Social e a do Trabalho e Emprego.

Cada comissão permanente será composta por três Vereadores e sua composição será feita em comum acordo pelos líderes, desde que seja assegurado, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos ou dos blocos parlamentares, nos termos do art. 59 do Regimento Interno. Caso não haja acordo, deverá ser feita uma eleição para a escolha dos membros, devendo proceder tantos escrutínios quanto forem necessários para o preenchimento de todos os lugares de cada comissão.

Além das atribuições previstas no art. 56, caberá às Comissões Permanentes a promoção de estudos, pesquisas e investigações sobre questões de interesse público, relativas à sua competência, além da realização de pareceres e da oferta de substitutivos ou emendas quando oportuno. Por fim, as comissões também têm iniciativa na elaboração de proposições ligadas ao estudo destas questões ou decorrentes de indicação da Câmara ou de dispositivos regimentais.

O Regimento Interno da Câmara Municipal elenca as competências específicas de cada comissão nos incisos do art. 69. Cabe lembrar que os assuntos que permeiam as funções sociais da cidade e o direito ao trabalho digno se entrelaçam, exemplo de questões sobre bem-estar social no município (comissão de higiene, SP e Bem-Estar

¹⁷⁹ COELHO, 2013, p. 69

Social), economia urbana (comissão de abastecimento, indústria, comércio e agricultura); direitos humanos, dentre outros.

A Comissão de Trabalho e Emprego foi criada no dia 07 de abril de 2009 a partir da promulgação da Resolução nº 1.141. Suas atribuições dizem respeito a opinar sobre proposições relativas a:

- a) Estudo e métodos de criação do trabalho e emprego;
- b) ministrar palestras sobre formas de qualificação de mão de obra;
- c) promover iniciativas, campanhas e qualificações para o trabalho;
- d) receber reclamações e encaminhá-las aos órgãos competentes;
- e) estudar, participar de conferências, debater, emitir pareceres técnicos e adotar as medidas cabíveis na sua esfera de atribuição;
- f) convocar audiências públicas sobre o trabalho e emprego;
- g) fiscalizar os direitos dos trabalhadores
- h) orientar os trabalhadores

Na prática, contudo, percebe-se um esvaziamento das atribuições de algumas comissões permanentes, e no que diz respeito a de Trabalho e Emprego, não é diferente, porém por motivos diversos. A falta de orçamento específico destinado à comissão permanente prejudica, por exemplo, a promoção de campanhas e iniciativas voltados à qualificação dos trabalhadores.

Outro problema da Comissão de Trabalho está relacionado à ausência de especialistas na área de políticas públicas de trabalho na própria Comissão. Na medida em que as comissões são compostas por vereadores escolhidos pelos líderes da Câmara, as atribuições da comissão se dividem com as demais atividades dos vereadores e seus respectivos assessores não necessariamente são especialistas no tema.

Nesta forma, a realização de estudos e métodos para criação do trabalho e emprego, a orientação aos trabalhadores, a realização de palestras sobre formas de qualificação de mão de obra, e a própria promoção de qualificação para trabalhadores também não podem ser executados por ausência de mão de obra especializada. Como os assessores se dividem entre suas atribuições típicas de assessoramento ao

vereador, por muitas vezes não há tempo ou interesse na realização de mais esta tarefa.¹⁸⁰

Não há produção de dados pela Comissão de Trabalho, além da falta de diálogo com a própria Secretaria de Trabalho. Percebe-se em cada uma das atribuições, algum tipo de problema em sua resolução:

a) estudo e métodos de criação do trabalho e emprego: não há estrutura técnica ou conhecimento jurídico/político. Apenas as comissões de Justiça e Redação e a de Orçamento possuem estrutura técnica específicas.

b) ministrar palestras sobre formas de qualificação de mão de obra: ausência de orçamento específico

c) promover iniciativas, campanhas e qualificações para o trabalho: ausência de orçamento específico

d) receber reclamações e encaminhá-las aos órgãos competentes: usando as redes sociais; reflexões a partir de dados e indicadores sociais; encaminhamento da ouvidoria.

e) estudar, participar de conferências, debater, emitir pareceres técnicos e adotar as medidas cabíveis na sua esfera de atribuição: todo projeto de lei é distribuído pela Mesa Diretores para as comissões temáticas para a emissão de pareceres técnicos.

f) convocar audiências públicas sobre o trabalho e emprego: está ocorrendo apenas quando chega de maneira passiva. A Câmara está atuando como uma forma de intermediadora da prefeitura. Entretanto, não há diálogo com a Secretaria de Trabalho, na medida em que houve um esvaziamento desta a partir da criação da Secretaria de Desenvolvimento.

g) fiscalizar os direitos dos trabalhadores: não há estrutura técnica ou conhecimento jurídico/político.

h) orientar os trabalhadores: não há estrutura técnica ou conhecimento jurídico/político.

Neste sentido, percebe-se que de todas as atribuições da comissão permanente de trabalho e emprego, apenas a convocação de audiências públicas e o recebimento de reclamações para o encaminhamento aos órgãos competentes são de fato executadas. E ainda assim, este último ainda é precário, na medida em que

¹⁸⁰ Informações obtidas pelos assessores legislativos do Presidente da Comissão de Trabalho William Siri. Nomes: Talita Araújo e Hugo da Silva.

não há nenhum canal de comunicação específico para esta demanda. As reclamações por muitas vezes são recebidas pelas redes sociais do próprio vereador presidente da comissão ou por alguma associação representativa. O canal telefônico “0800” não funciona.

As reuniões das comissões devem ocorrer todas as segundas-feiras a partir das 14 horas e serão públicas. É permitido a qualquer Vereador assistir às reuniões das comissões, tomar parte, apresentar exposições escritas ou sugerir emendas. As reuniões acabam por terem a função de deliberação e informação.

O representante de qualquer associação comunitária, de classe ou de caráter cívico terá assegurado o direito a voz para opinar nas comissões sobre projetos apresentados na Câmara, desde que se inscreva com antecedência mínima de uma hora do início da reunião e o faça em livro especial de registro na própria secretaria da comissão que pretenda participar, bem como observa as regras estabelecidas no próprio regimento, nos termos do art. 94, §1.

O art. 98 prevê que toda comissão manterá programação de audiências públicas com entidades da sociedade civil, mediante entendimento do Presidente da Câmara Municipal que designará a respectiva data em comum acordo com o presidente da comissão solicitante. Após esta decisão, serão convidadas entidades interessadas e especialistas para participarem da audiência pública e ela só poderá ocorrer pelo período equivalente de no máximo duas sessões ordinárias da Câmara Municipal.¹⁸¹

Nos termos do art. 99 do Regimento Interno, as comissões podem requerer ao próprio presidente da Câmara Municipal a colaboração do Secretário Municipal, dirigentes de autarquias e sociedades de economia mista ou empresas públicas, e de outros órgãos para apreciação da matéria sujeita ao seu pronunciamento, desde que não ultrapasse os prazos citados anteriormente. Além disso, poderão ser requisitadas ao Poder Executivo todas as informações julgadas necessárias, independentemente de manifestação do plenário.

¹⁸¹ Regras procedimentais: As audiências públicas também poderão ocorrer fora das dependências da Câmara Municipal e nesta hipótese obrigatoriamente elas serão gravadas em áudio para a comprovação do quórum de abertura (maioria absoluta) e prosseguimento da sessão e deverão ser lavradas as respectivas atas.

As audiências públicas são marcadas mensalmente por meio de requerimento na ocorrência de cessão do Plenário ou por ofício quando destinadas ao uso do Auditório (ato do presidente nº 38 – item 2).

Percebe-se neste fato a necessidade de interlocução entre os poderes para as discussões em torno da efetivação de pautas sociais. Neste sentido, é de fundamental importância a participação da Secretaria Municipal de Trabalho e Emprego nas reuniões e audiências públicas na Câmara Municipal, que versam sobre aspectos relacionados implementação de políticas públicas de trabalho.

A Secretaria Municipal de Trabalho e Renda – SMTE é outro órgão importante nesta conjuntura. Esta Secretaria tem por competência a formulação, implementação e a gestão de políticas públicas de trabalho e renda no município do Rio de Janeiro.¹⁸² Ela passou por um processo de desconcentração administrativa que se ramifica entre alguns outros órgãos. O primeiro deles é o Conselho Municipal de Desenvolvimento Econômico e Solidário cujas atribuições são, dentre outras, o fomento às atividades econômicas da cidade e o acompanhamento e desenvolvimento de políticas, programas e projetos voltados ao desenvolvimento econômico e científico, à geração de emprego e renda e à qualificação profissional do cidadão carioca.

Por outro lado, o Conselho Municipal do Trabalho, Emprego e Renda tem inúmeras atribuições que incluem a promoção e o incentivo da modernização das relações de trabalho, inclusive nas questões de segurança e saúde no trabalho; análise e emissão de parecer sobre o enquadramento de projetos de geração de oportunidades de trabalho e renda, capacitação profissional e outros, nas diretrizes e prioridades do Município, acompanhando a aplicação dos recursos financeiros a ele destinados; acompanhamento e auxílio da implementação de políticas públicas de fomento e geração de oportunidades de trabalho e emprego, de acordo com a legislação vigente; dentre outras.

Cabe lembrar que este órgão é recente no município do Rio de Janeiro. Foi criado em 2019 com a Lei nº 6.658, conforme o disposto pela Lei Federal nº 13.667 que trata sobre o Sistema Nacional de Emprego cujas diretrizes (art. 2) incluem: otimização do acesso ao trabalho decente, exercido em condições de liberdade, equidade, dignidade e segurança, e a sistemas de educação e de qualificação profissional e tecnológica; o compartilhamento da gestão, do financiamento e de recursos técnicos entre as esferas de governo que o integrem e participação de representantes da sociedade civil em sua gestão.

¹⁸² Disponível em: <http://sici.rio.rj.gov.br/PAG/principal.aspx>. Acesso em: 23 fev. 2023.

O terceiro órgão da SMTE é a Ouvidoria, que possui a função de representação do cidadão junto à instituição em que atua, como intermediário entre o demandante e a unidade administrativa envolvida, em caso de necessidade de maior informação ou em situações de conflito real ou potencial.

A Assessoria de Comunicação Social é um órgão que também tem por atribuição a manutenção das informações atualizadas disponibilizadas no portal e nas redes sociais do órgão, o que é fundamental para a participação da sociedade. A Chefia de Gabinete promove o relacionamento com os órgãos públicos, entidades de classe e o setor privado sempre que for solicitado pelo titular da pasta. Por outro lado, a assessoria de captação de recursos estabelece um relacionamento interinstitucional entre a SMTE e entidades. A Coordenação de Metas e Avaliação também produz informações estratégicas para subsidiar a tomada de decisões. A Subsecretaria de gestão elabora relatórios gerenciais que subsidiem os gestores da Secretaria nos processos de tomada de decisão

A Subsecretaria de Trabalho e Qualificação participa da formulação das políticas e diretrizes da Secretaria, em articulação com os demais órgãos; define a política pública de Trabalho e Renda; desenvolve programas geradores de oportunidades de trabalho e geração de renda; estabelece diretrizes para a educação, formação e requalificação profissional dos trabalhadores da cidade do Rio de Janeiro.

Percebe-se, contudo, que há um esvaziamento da secretaria de trabalho, após a criação da secretaria de desenvolvimento. O primeiro fator indicador deste fato é a destinação orçamentária para cada uma das pastas. Na sequência, um outro ator que pode ser indicado pela sua atuação é a atuação do Ministério Público do Trabalho como agente negocial.

Para além da função de realização de processos e emissões de pareceres, a sociedade deseja uma progressiva evolução do papel do Ministério Público (MP), para além da sua atuação resolutiva. Há que se incluir, portanto, um fator negocial/consensual. Por isso, o MP não pode estar alheio às relações entre a Administração Pública e os cidadãos.¹⁸³

Neste sentido, é crescente a participação do ministério Público em formas alternativas de resolução de controvérsias no âmbito civil ou administrativo. O MPT é

¹⁸³ CORREIA, 2020, p. 36

vocacionalmente destinado a realizar um diálogo social de modo a superar os conflitos entre capital e o trabalho.¹⁸⁴

Há que se falar também que essa capacidade negocial do órgão não se insere exclusivamente nos conflitos já instaurados. A participação na própria formação das normas e políticas públicas ao mesmo tempo que favorece a atuação resolutiva, previne a necessidade de atuação ministerial para reparar desvios no manejo inadequado ou descumprimento das normas. Para que isso se concretize, o MPT constantemente se insere em grupos de trabalho no Legislativo e no Executivo responsáveis pela elaboração legislativa e programas governamentais.¹⁸⁵

Percebe-se que o debate com os gestores públicos da Câmara Municipal e com a própria sociedade civil deve ocorrer de maneira rotineira. É fundamental, no desempenho do seu importante papel de indutor de políticas públicas, a ação do MPT em parceria com órgãos do governos, entidades representativas de empregadores e trabalhadores, organizações não governamentais e com a sociedade civil organizada. Estas articulações podem ocorrer por meio de protocolos e convênios, ou na participação em conselhos, fóruns, seminários, reuniões setoriais e audiências públicas.¹⁸⁶

Assim, as coordenadores temáticas cumprem esse papel de identificação de demanda e na elaboração de projetos de atuação para a resolução de problemas do trabalho. Foram criadas, por exemplo, oito coordenadorias nacionais temáticas a partir das irregularidades mais frequentes de maneira que possam ocorrer debates e articulações sobre os temas. Dentre estas, existe a CODEMAT (Coordenadoria Nacional de Defesa do Meio Ambiente de Trabalho) que é voltada a proteger a saúde e a segurança dos trabalhadores.

O MPT tem como atribuição realizar a fiscalização do cumprimento da legislação trabalhista quando houver interesse público, de maneira a regularizar e mediar as relações entre empregados e empregadores. Neste sentido, este órgão exerce um importante papel na resolução administrativa de conflitos trabalhistas.¹⁸⁷ A LC nº 75/93, art. 84 também determina que incumbe ao MPT instaurar procedimentos administrativos ou requisitar autoridade administrativa dos órgãos de proteção ao

¹⁸⁴ *Ibidem*, p. 37

¹⁸⁵ *Ibidem*, p. 37

¹⁸⁶ CORREIA, 2020, p. 424

¹⁸⁷ MPT-1. Atribuições MPT. Disponível em: <https://www.prt1.mpt.mp.br/mpt-rj/atribuicoes>. Acesso em: 23 fev. 2023.

trabalho que os instaure para assegurar a observância dos direitos sociais dos trabalhadores.

O art. 27, II da Lei nº 8625/93 determina que é competência do Ministério Público exercer a defesa dos direitos assegurados nas Constituições Federal e Estadual, sempre que se cuidar de lhe garantir o respeito pelos órgãos da Administração Pública Municipal. Neste sentido, ainda no exercício de suas atribuições, a promoção de audiências públicas, a emissão de relatórios para a Câmara Municipal do Rio deve ser realizada sempre que houver necessidade e interesse público relevante nos termos do inciso IV do mesmo artigo. Além das próprias audiências públicas realizadas no órgão, o MPT também frequentemente é convidado a comparecer nas audiências públicas realizadas no âmbito da Câmara Municipal do Rio de Janeiro.

Sobre os órgãos de classe, neste panorama, é importante indicar por um lado a Representação de classes e as Centrais Sindicais, e, por outro a OAB. Sujeitos do Direito Coletivo do Trabalho, as entidades sindicais têm por missão precípua a representação dos trabalhadores. Isso porque os obreiros ganham a potência de ser coletivo por intermédio de suas organizações associativas de caráter profissional. Trata-se de um contraponto aos empregadores que, geralmente, já se definem como empresários, organizadores dos meios de produção, como uma aptidão “natural” de produção de atos coletivos em sua dinâmica regular de existência no mercado econômico e laborativo.¹⁸⁸

Assim, entende-se por sindicato uma entidade associativa permanente de representação dos trabalhadores vinculados por laços laborativos comuns, com o objetivo de resolver problemas coletivos das respectivas bases representadas de forma que as condições de trabalho e vida sejam melhores.¹⁸⁹

Cabe lembrar que existe a previsão na CLT que inclui a noção de categoria para realizar a conceituação de sindicato. Assim, nos termos do art. 511 da lei, sindicato pode ser compreendido como uma associação para fins de estudo, defesa e coordenação de interesses econômicos ou profissionais de todos os que, como empregadores, empregados, agentes ou trabalhadores autônomos, ou profissionais liberais, exerçam, respectivamente, a mesma atividade ou profissão ou atividades ou profissões similares ou conexas.

¹⁸⁸ DELGADO, 2019, p. 1589

¹⁸⁹ *Ibidem*, p. 1590

No que diz respeito à estrutura sindical, ela é composta por: sindicato, federação e confederação. As centrais sindicais, contudo, não fazem parte deste modelo corporativista. Entretanto, do ponto de vista social, político e ideológico, são entidades do movimento sindical voltadas à atuação e influência na democracia. Entretanto, do ponto de vista formal, não participam das negociações coletivas trabalhistas, na medida em que a jurisprudência (e a lei) não reconhece seus poderes de representação.¹⁹⁰ Sob à ótica material, eles são essenciais na dinâmica democrática brasileira ao dialogarem com as grandes forças institucionais do país, tanto de natureza pública quanto de natureza privada.¹⁹¹ E é neste sentido que se dá a importância das centrais sindicais nas audiências públicas.

Sobre o sindicalismo e a democracia, é oportuno salientar que rupturas antidemocráticas acabaram por comprometer décadas de avanço jurídico alcançado nesta área. Em muitos momentos de regressões políticas autoritárias ocorreram regras jurídicas que inviabilizaram ou restringiram os direitos sindicais. Assim, percebe-se que há uma nítida relação entre o processo de democratização e o reconhecimento e resguardo de princípios voltados à essa liberdade.¹⁹²

De acordo com a Lei nº 11.648/09, será considerada central sindical a entidade de representação dos trabalhadores, constituída em âmbito nacional, como ente associativo privado, composto por organizações sindicais de trabalhadores e que atenda aos requisitos de filiação mínimos legalmente estabelecidos.

Em paralelo à importante atuação das centrais sindicais nos mecanismos de participação social, há que se falar também das associações de classe. Trata-se de associações representativas que também possuem relevância no debate sobre as demandas dos trabalhadores no âmbito da Câmara Municipal. Como agente fiscalizador da ordem jurídica, a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) possui um relevante papel na sociedade, na medida em que uma de suas finalidades é a defesa da ordem jurídica do Estado Democrático de Direito, além do aperfeiçoamento das instituições jurídicas. Neste sentido, a participação da OAB nas audiências públicas encontra razão de ser, na medida em que a defesa pelo bem comum deve ser visto como um compromisso institucional.

¹⁹⁰ *Ibidem*, p. 1603

¹⁹¹ *Ibidem*, p. 1603

¹⁹² DELGADO, 2019, p. 1623

3.3 A escolha pelo debate público no âmbito da Câmara Municipal

Conforme já foi amplamente demonstrado nos capítulos anteriores desta dissertação, existem inúmeros instrumentos que visam a inclusão da sociedade civil nas discussões sobre questões de interesse público. Ocorre que o debate público, apesar das diferenças estruturais, guarda algumas semelhanças com as audiências e por este motivo merece um maior destaque.

Trata-se de um mecanismo que demanda menos formalidades do que as audiências públicas, bastando a presença de um vereador para a sua realização, de maneira que pode se ater a um só item de uma determinada pauta. Enquanto as audiências necessitam da convocação pela maioria dos membros das comissões permanentes ou temporárias e devem incluir a participação de membros do Poder Executivo, do MP e demais atores interessados.¹⁹³

Ainda assim, é possível incluir membros da sociedade civil e da administração pública nos debates públicos. A título de exemplo, no dia 13 de novembro de 2018, ocorreu um debate público na Câmara Municipal sobre a “precarização do trabalho na cidade do Rio de Janeiro pelo uso de aplicativos”. Neste debate, o objetivo inicial era tratar sobre uma possível substituição de mão de obra humana pelo uso dos aplicativos. Estavam presentes: o representante do Ministério do Trabalho, o Superintendente Regional, representante do MPT, representantes das centrais sindicais e o representante dos taxistas.

Percebe-se que, no que diz respeito aos atores envolvidos na temática, mesmo se tratando de um debate público, estavam cumpridos os requisitos necessários para uma audiência pública, por exemplo. A única ressalva a ser feita é no que tange a não inclusão de representantes dos trabalhadores de aplicativos, o que torna um debate menos plural sob a ótica da diversidade dos participantes.

Os debates demandam menos formalidades para sua convocação e no próprio procedimento para sua execução, mas em termos materiais produzem o mesmo tipo de resultado que uma audiência pública. Como se verá no capítulo a seguir, audiências, debates e reuniões públicas são utilizadas na Câmara Municipal do Rio de Janeiro como ferramentas institucionalizadas de livre manifestação das demandas

¹⁹³ Disponível em: <https://g1.globo.com/rio-de-janeiro/eleicoes/2016/blog/por-dentro-da-camara-do-rio/post/debates-e-audiencias-publicas-o-povo-fala-com-os-veredores.html>. Acesso em: 23 fev. 2023.

da sociedade civil e de efetivação de uma gestão democrática do Legislativo em diálogo com os demais setores públicos.

CAPÍTULO 4 – ESTUDOS DE CASO SOBRE A PARTICIPAÇÃO SOCIAL

4.1 Metodologia empregada: os indicadores da eficácia da participação social

O modo de investigação desta etapa da dissertação é um estudo de caso, tendo em vista que o objetivo pretendido é o de aprofundar a descrição de determinada realidade. “Cabe lembrar que a importância de um estudo de caso se dá no fornecimento de conhecimento aprofundado de uma realidade delimitada onde os resultados atingidos podem permitir e formular hipóteses para o encaminhamento de outras pesquisas”.¹⁹⁴

No caso deste trabalho, trata-se de um estudo de caso observacional, a partir do método qualitativo.¹⁹⁵ Este método de investigação reúne o máximo de informações em número e detalhes quanto possível, com objetivo de apreender a totalidade de uma situação. Para isso, ele recorre a técnicas de coleta das informações igualmente variadas (observações, documentos, entrevistas).¹⁹⁶

A respeito dos trabalhadores por aplicativos, por exemplo, trata-se de um estudo de caso com uma dimensão descritiva e outra explanatória. Descritiva porque reconstrói historicamente o contexto dos debates e audiências públicas a respeito do tema, por meio de análise documental (atas). E exploratória porque parte em direção à investigação da participação popular nas audiências públicas, partindo de transcrições das audiências e de anotações de diálogos com servidores da Comissão de Trabalho e Emprego, por exemplo.¹⁹⁷

Outro fator que justifica a escolha pelo estudo de caso como método se dá pelo fato de que este método permite a captação de uma multiplicidade de dimensões do caso que está sendo estudado, de maneira a trazer profundidade e completude para a investigação que está sendo feita.¹⁹⁸

Foram realizadas revisões bibliográficas, levantamento e análise de informações como ações de investigação. Os referenciais teóricos deste estudos se construíram a partir de uma revisão bibliográfica conceitual.¹⁹⁹ A utilização dos

¹⁹⁴ WANDERLEY, 1996, p. 24

¹⁹⁵ *Ibidem*, p. 23

¹⁹⁶ *Ibidem*, p. 23

¹⁹⁷ *Ibidem*, p. 27

¹⁹⁸ *Ibidem*, p. 24

¹⁹⁹ *Ibidem*, p. 24

principais marcos teóricos (participação, políticas públicas, audiências públicas, direito do trabalho) foram fundamentais para a compreensão aprofundada da pesquisa.

Assim, percebe-se que a metodologia utilizada deve ser compreendida como exploratória-descritiva, utilizando a Câmara Municipal do Rio de Janeiro como campo de investigação, combinando a observação em dois períodos e análise documental de materiais referentes às audiências públicas de trabalho.

4.1.1 Sobre a eficácia da participação social: metodologia de análise

O método, segundo Maria Paula Dallari Bucci, é uma necessidade evolutiva para o desenvolvimento de um campo do conhecimento. Ele é o caminho por meio do qual se dá o conhecimento, o que implica a consciência sobre o sujeito e o objeto do processo. Assim, a complexidade inerente ao processo de debate/discussão de uma política pública com múltiplos atores e uma vasta quantidade de variáveis demanda estratégias de simplificação.²⁰⁰

A validade da aplicação do método científico às políticas públicas estaria sujeita a algumas condições: a) as proposições devem ser tão gerais quanto possível e devem se dirigir explicitamente a incertezas relevantes, b) os conceitos e proposições devem ser claramente definidos e logicamente consistentes, podendo ser testados por hipóteses empiricamente falseáveis e, c) a coleta e análise de dados deve ser apresentada publicamente, de modo que possa ser replicada. Todos esses aspectos são relevantes para a pesquisa jurídica na área das políticas públicas.²⁰¹ Assim, para a realização de uma construção metodológica, a análise de uma audiência pública e da eficácia da participação daquilo que se entende por *policymaking* deve ser feita sob à ótica de uma política pública.

A estruturação do conhecimento, com base na interação entre teoria e empiria resulta em inúmeros tipos de representações possíveis, com diversos especificados. Neste trabalho, será utilizado um quadro conceitual que se apresenta por conjunto de variáveis e as relações entre elas que presumivelmente são responsáveis por um

²⁰⁰ BUCCI, 2019, p. 797

²⁰¹ *Ibidem*, p. 797

conjunto de fenômenos. Cabe lembrar que um quadro conceitual não precisa indicar direções entre as variáveis.²⁰²

O objetivo com a apresentação de um quadro conceitual é criar um esquema útil para análise de problemas complexos, permitindo a descrição e compreensão da gama de fenômenos diversos. A aplicação de um esquema analítico a um caso concreto serve como instância de teste e validação do método.²⁰³ Este item tem por objetivo apresentar uma proposta metodológica para a verificação da eficácia da participação social dentro de um contexto institucional.

Assim, será utilizado como modelo inspirador o Quadro de Problemas de Políticas Públicas apresentado por Maria Paula Dallari Bucci e Isabela Ruiz publicado na Revista Estudos Institucionais em 2019, em decorrência da ausência deste tipo de modelagem mais específica. O método proposto pelas autoras “sugere meios para a identificação dos grupos de interesse, processos decisórios e instituições implicadas no objeto de análise, com o fim de identificar e delimitar os aspectos mais relevantes e característicos para o estudo jurídico de um problema público, visando à ação prospectiva”.²⁰⁴

Desta forma, será apresentado e testado parte da proposta de ferramenta metodológica criada para identificar e descrever problemas de políticas públicas. É dito parte, porque a pesquisa apresenta estudos de caso não só voltados à política pública enquanto um problema público relevante a ser resolvido por meio de uma ação governamental,²⁰⁵ como também a política pública vista sob a perspectiva da sociedade civil como agente ativo de sua discussão, criação e execução.

Esse instrumento terá por objetivo facilitar a compreensão de aspectos sociais, jurídicos, políticos e institucionais relacionados à participação política no processo de tomada de decisão se e em que medida é possível avaliar quantitativa e qualitativamente a participação social nestas ações. A utilização deste modelo se justifica também na medida em que ele leva em consideração a análise de ações públicas não estruturadas ou em processo de estruturação, ou seja, quando a visualização do problema público ainda está incompleta.²⁰⁶

²⁰² BUCCI, 2019, p. 800

²⁰³ *Ibidem*, p. 802

²⁰⁴ BUCCI; RUIZ, 2019, p. 1142

²⁰⁵ *Ibidem*, p. 1143

²⁰⁶ *Ibidem*, p. 1144

Essa etapa da pesquisa foi criada com a construção teórica de inúmeras fontes bibliográficas. A elaboração do quadro foi feita a partir da utilização da análise, apontamentos, conceituações de alguns autores como Eduardo Fortunato Bim, Leonardo Secchi, Maria Paula Dallari Bucci, dentre outros.

Antes da apresentação e análise dos casos, deve ser explicado o que vem a ser eficácia. Trata-se do “poder de produzir determinado efeito”²⁰⁷, ou seja, analisar a eficácia da participação de determinado sujeito dentro de um processo de produção de uma audiência pública é compreender se aquele sujeito impacta no resultado daquele processo.

²⁰⁷ Conceito trazido por Oxford Languages.

4.2 As audiências e reuniões públicas sobre o direito ao trabalho e emprego nas 10ª e 11ª legislaturas: Uma análise documental

Este tópico tem por objetivo fazer uma análise das audiências e reuniões públicas ocorridas tanto na 10ª (2017), quanto na ainda vigente legislatura (2021-2024). A realização de uma pesquisa de um processo legislativo ainda vigente se dá pelo fato de que alguns dos temas objeto deste trabalho continuam a ser objeto de debates e discussões no âmbito da Câmara Municipal.

Feita essa breve consideração inicial, serão apresentados a seguir as audiências públicas ocorridas a partir da 10ª Legislatura, juntamente com os principais atores envolvidos e quais os principais assuntos foram tratados ao longo dessas convocações a partir do que foi disponibilizado nas atas publicadas no site da própria Câmara.

4.2.1 As audiências de trabalho de 2017-2020

Na 10ª Legislatura compõem a Comissão Trabalho e Emprego: Fernando William (Presidente); David Miranda (Vice-Presidente) e Rocal (Vogal). Na 11ª Legislatura fazem parte, William Siri (Presidente – Psol); Rocal (Vice-Presidente – PSD); Jorge Felipe (Vogal – União).

A seguir, nas tabelas 1 e 2, estão presentes a relação temática tanto das audiências quanto das reuniões públicas.

Tabela 1 - Temática das Audiências na 10ª Legislatura

Data	Tema das Audiências Públicas
14.08.2017	Discussão sobre a nova CLT/Divulgação sobre os serviços da Comissão de trabalho e emprego*
25.05.2018	Saúde do Trabalhador no Município do Rio de Janeiro à luz do novo Código de Vigilância Sanitária (Projeto LC 45/17)
09.10.2019	Não ocorreu. Motivo: Falta de quórum - ausência dos membros da Comissão
15.09.2020	O reconhecimento da profissão de guardadores de carros no município do Rio de Janeiro

Fonte: Câmara Rio. Elaboração própria

Tabela 2 - Reuniões 10ª Legislatura (2017-2020) – Principais reuniões

Data	Proposições das Reuniões
23.07.2017	Instalação do Disque Trabalhador “com a disposição de um advogado trabalhista como orientador e um atendente, que receberá reclamações, denúncias, orientações e sugestões; fazer uma cartilha com orientações gerais dos direitos trabalhistas; convocar audiências públicas sobre trabalho e emprego, convidando federações, confederações, associações e sindicatos da Cidade para debates sobre as possíveis modificações na legislação trabalhista; colocar à disposição dos trabalhadores as legislações mais importantes; indicar os órgãos competentes para orientação ao trabalhador nos casos de emissão de documentos, seguro desemprego, fundo de garantia, dentre outros; ministrar palestras sobre formas de qualificação de mão de obra; promover iniciativas, campanhas e qualificações para o trabalho; receber reclamações e encaminhá-las aos órgãos competentes; fiscalizar os direitos dos trabalhadores, orientando-os.”
03.04.2017	Requisição de espaço físico para instalação da Comissão; convênio com universidades para potencializar os atendimentos aos trabalhadores; requerer duas audiências públicas com a presença de associações comerciais e associação de ambulantes da Cidade do Rio de Janeiro, para escutar propostas e/ou sugestões das citadas categorias e apresentá-las à Prefeitura.
26.06.2017	Tendo-se em conta que a vistoria da nova acomodação da Comissão de Trabalho e Emprego foi realizada, a partir desta data, fica definido que todas as reuniões da Comissão serão feitas no vigésimo sétimo andar da Praça Floriano, cinquenta e um.
16.10.2017	Criação de uma Comissão Itinerante com o objetivo de levar ao cidadão esclarecimentos quanto aos seus direitos e deveres, enquanto trabalhador, buscando parcerias para facilitar o acesso à carteira de trabalho e ao seguro-desemprego junto ao Ministério do Trabalho.
30.10.2017	com a criação do disque trabalhador/denúncia, 08002856363, na gestão desta Presidência, a Comissão de Trabalho e Emprego conseguiu mediar conflitos e encaminhar as denúncias ao Ministério Público do Trabalho,

	portanto, sendo de grande utilidade pública aos trabalhadores e empregadores.
13.11.2017	Elaboração do planejamento de participação da Comissão Itinerante de Trabalho e Emprego em Guadalupe e posteriormente em Realengo, com o intuito de colocar em prática as parcerias com a Secretaria de Desenvolvimento, Emprego e Inovação tais como encaminhamento para execução da carteira de trabalho, seguro-desemprego, e cursos profissionalizantes, buscando atender as demandas da população referente ao mercado de trabalho.
14.03.2019*	finalidade de receber os Representantes dos aplicativos de transportes e a equipe da Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ - responsável pela realização de estudo de impacto na cidade do Rio de Janeiro, com base na apresentação do Projeto de Lei Complementar nº 78/2018
12.08.2019	Houve a aprovação da primeira palestra para a área de recursos humanos, para aprendizagens comportamental e psicológica de como participar de entrevistas no mercado de trabalho.
31.08.2020	Tratativas de uma Audiência Pública, a ser realizada no dia quinze de setembro do presente ano, às dez horas, com a definição do seguinte tema: "O reconhecimento da profissão de guardadores de carros no Município do Rio de Janeiro". Foram elencados a relação dos convidados e o meio de divulgação da Audiência Pública, em Ambiente Virtual, com a transmissão pelo canal do Youtube da RioTV Câmara.

Fonte: Câmara Rio. Elaboração Própria

Na tabela 3 é possível analisar os temas das Audiências Públicas (até o presente momento) na 11ª Legislatura.

Tabela 3 - Temática das Audiências Públicas – 11ª Legislatura

Data	Tema das Audiências Públicas
14.06.2021	Audiência Pública com a finalidade de discutir o PL nº 103/2021, que dispõe sobre os pontos de apoio para trabalhadores de aplicativos de entrega e de transporte individual de passageiros.
19.08.2021	Discussão sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 32/2020, que "altera disposições sobre servidores, empregados públicos e organização administrativa"

14.10.2021	Discussão do Projeto de Lei Complementar nº 43/2021, que “Dispões sobre a declaração de Direitos da Liberdade Econômica, prevista na Lei Federal nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, amplia o alcance das garantias fundamentais à livre iniciativa e ao livre exercício da atividade econômica. Dispõe sobre a atuação do município como agente normativo regulador e altera dispositivos da Lei nº 691, de 24 de dezembro de 1984.
05.05.2022	Desemprego e perspectivas de geração de renda na Zona Oeste

Fonte: Câmara Rio. Elaboração Própria

Percebe-se que o número de ocorrências de audiências públicas ao longo de uma legislatura é baixo quando comparado com reuniões públicas, por exemplo. Como se verá a seguir, em que pese a diferença procedimental, no que diz respeito à possibilidade de escuta da população, ambas podem ser compreendidas satisfatórias quanto ao cumprimento de sua finalidade. O objetivo final deve ser ouvir as demandas de uma população e ser um meio para a efetivação de uma política pública.

Figura 2 - Produção da Comissão de Trabalho e Emprego – 10ª Legislatura
PRODUÇÃO GERAL

TIPOS	2017	2018	2019	2020	TOTAL GERAL
Pareceres	22	25	22	12	81
Projetos	1				1
Reuniões	31	5	21	4	61
Audiências	1	1		1	3

Fonte: Câmara Municipal

Figura 3 - Produção da Comissão de Trabalho e Emprego – 10ª Legislatura

TIPOS DE REUNIÕES	2017	2018	2019	2020	TOTAL
Ordinária	19	2	13	4	38
Conjunta	11	2	8		21
Extraordinária	1	1			2
Reuniões	31	5	21	4	61
Audiências	1	1		1	3

Fonte: Câmara Municipal

Serão apresentados, a seguir, três exemplos de como a sociedade civil se manifesta nestes diferentes instrumentos. Para tanto, foram incluídos os conteúdos presentes nas atas de audiências e debates previstas no site da Câmara Municipal do Rio de Janeiro.

4.2.1.1 Audiência Pública em 14.08.2017: Divulgação sobre os serviços da Comissão de Trabalho e Emprego

Atores participantes:

- Vereador Fernando William; Presidente da Comissão,
- Vereador Renato Moura, Vogal da Comissão;
- Clarissa Garotinho Barros Assed Matheus de Oliveira, Secretária Municipal de Desenvolvimento, Emprego e Inovação
- Luís Roberto Malheiros Júnior, Subsecretário Municipal de Desenvolvimento, Emprego e Inovação
- Eptácio Brunet, Subsecretário Municipal de Desenvolvimento Econômico e Planejamento
- Augusto Lima Auditor do Ministério Público do Trabalho
- Luís Claudio Freitas Presidente da Comissão de Defesa dos Direitos da Pessoa com Deficiência da OAB-RJ;
- Marco Antônio Correa, Diretor Presidente da Federação dos Servidores Públicos Municipais do Estado do Rio de Janeiro, que falará pelos sindicatos e federações sindicais; e
- Sérgio Batalha Mendes, advogado trabalhista e membro do Conselho Fiscal do Sindicato dos Advogados do Estado do Rio de Janeiro.

Sobre o procedimento, após a abertura da audiência pelo Presidente, foi concedido 10 minutos de arguição para cada interessado. Houve a possibilidade de exposição oral de alguns participantes.

Assuntos abordadas na audiência:

O Presidente da Comissão ratificou que o papel das Comissões Internas da Câmara (entende-se, aqui, por Comissões Permanentes) deve ser além do que a emissão de pareceres ou o exercício de funções burocráticas previstas no Regimento Interno. É preciso servir à população de maneira efetiva, criando condições para o atendimento da população nas mais variadas necessidades de acordo com os limites estabelecidos.

O presidente afirmou, também, que há limitações específicas para a Comissão de Trabalho: falta de sala, computadores, ausência de uma linha 0800 (canal gratuito de atendimento ao público) para que o trabalhador que queira se comunicar com a Comissão tenha condições de fazê-lo. Trata-se de instrumentos básicos para que a Comissão possa oferecer serviços à população.

Foi criado pela Comissão uma cartilha para divulgação dos serviços que serão propostas à população. Expectativa para divulgação nos jornais da linha 0800. Segundo o presidente, a priorização da Comissão deve ser conceder ao trabalhador a oportunidade de conhecer seus direitos. Com esse intuito, foi convocado um advogado trabalhista e membro do Conselho Fiscal do Sindicato dos Advogados do Estado do Rio de Janeiro para que fizesse uma explanação geral sobre as novas legislações.

O presidente afirmou, ainda, que a função da Comissão de Trabalho e Emprego é oferecer informações a quem está desempregado ou trabalha na cidade do Rio de Janeiro. Para isso, foi realizada uma parceria com a Secretaria Municipal de Desenvolvimento, Emprego e Inovação. Alguns dos serviços foram propostos: conceder ao trabalhador a oportunidade de conhecer seus direitos. Exemplo: ficou desempregado, como é possível obter o seguro-desemprego? O objetivo é dar informações gerais para este trabalhador desempregado.

Outro intuito é criar uma parceria com o Ministério do Trabalho para a fiscalização da legislação trabalhista. Exemplo: uma pessoa com deficiência possui

muitos direitos que na prática não são cumpridos. Objetivou-se criar ações conjuntas a partir de denúncias que chegarão à Comissão.

Com a Secretaria de Trabalho, o objetivo foi elaborar uma parceria para criação de cursos profissionalizantes focados no interesse da população. A Senhora Secretária Municipal de Desenvolvimento, Emprego e Inovação, Clarissa Garotinho Barros Assed Matheus de Oliveira expôs as parcerias realizadas pelo órgão a que esteve ligada. A título de exemplo, foi realizada uma parceria com o evento “Rock in Rio”, de modo a alterar o perfil dos trabalhadores. Para isso, foram incluídos o RH do Município e não mais o RH próprio da empresa. Assim, dos 800 contratados, 520 saíram do processo seletivo da prefeitura.

Outro exemplo foi o desenvolvimento de um projeto com a Defensoria Pública – “Projeto Resgate”. Tratava-se de um resgate de pessoas em situação de alta vulnerabilidade (moradores de rua), onde foram feitas uma pré-seleção com aqueles que estavam aptos para retornar ao mercado de trabalho. Após, “empresas madrinhas” foram convidadas para darem oportunidade a essas pessoas.

Além disso, foram expostas parcerias com o Governo Federal (Qualifica Brasil) e com o Ministério do Trabalho (implementação de novos postos de atendimento na cidade em regiões mais necessitadas); chamamento público de instituições privadas que queiram qualificar microempreendedores), dentre outros.

A secretária afirmou que o objetivo é trabalhar em conjunto com a Comissão de Emprego e Trabalho. Do mesmo modo que houve a assinatura do termo de cooperação com a Defensoria, também seria assinado um com a Comissão de Trabalho da Câmara dos Vereadores e, por meio deste, houve o intuito de acelerar o atendimento das pessoas que naquela época estavam em situação de vulnerabilidade, para concessão de acesso ao seguro-desemprego, além na ajuda da emissão de carteira de trabalho, tendo em vista a sobrecarga dos postos.

A parceria com a Câmara teria por objetivo ajudar o cidadão a chegar mais próximo dos serviços que são oferecidos pela Prefeitura e pelo Ministério do Trabalho e irá atender aqueles que possuem uma certa urgência as pessoas que estão em situação de vulnerabilidade.

Houve a assinatura do Termo de Parceria entre a Comissão de Trabalho e Emprego e a Secretaria Municipal de Desenvolvimento, Emprego e Inovação.

O representante da Superintendência Regional do Trabalho no Rio de Janeiro afirmou que foi proposta uma parceria. Tratava-se de uma ajuda no cumprimento da

função institucional do órgão, seja para dar encaminhamento às demandas que venham com relação a irregularidades trabalhistas e denúncias, seja no atendimento à população para a emissão de CTPS e seguro-desemprego.

Sobre a reforma trabalhista, o superintendente afirmou que estava sendo realizado um estudo sobre o impacto da aplicação da norma: benefícios em relação à desburocratização para concessão do seguro-desemprego.

O Dr. Sérgio Batalha Mendes, advogado trabalhista e membro do Conselho Fiscal do Sindicato dos Advogados do Estado do Rio de Janeiro realizou uma exposição mais técnica e menos opinativa. Quis expor sobre o impacto que essas reformas teriam sobre o mundo do trabalho. Afirmou que a legislação não foi compreendida pela sociedade, houve pouca discussão. Abordou algumas modificações trazidas pela reforma trabalhista.

O Presidente da Comissão de Defesa dos Direitos da Pessoa com Deficiência da OAB, Dr. Luís Claudio Freitas tratou sobre o impacto da reforma trabalhista e da lei de terceirização no segmento das pessoas com deficiência. Expôs o posicionamento da OAB, que vê com muita preocupação a Reforma Trabalhista, a lei de terceirização, a Reforma da Seguridade Social e, mais recentemente, a Reforma Política.

O Diretor Presidente da Federação dos Servidores Públicos Municipais do Estado do Rio de Janeiro reafirmou a importância de se ter um espaço para debate de um assunto de interesse público.

Epitácio Brunet fez o questionamento sobre o que pode a Câmara Municipal, o vereador frente a discussão de um tema de competência federal, qual seja, a reforma trabalhista. Resposta: cabe a todo o representante público se posicionar diante de assuntos de alta relevância como é o caso da alteração da CLT, por isso as discussões na Câmara Municipal.

A Secretaria de Desenvolvimento Econômico na pessoa de Epitácio Brunet, manifestou-se em relação à iniciativa de elaboração de um sistema juntamente com a Secretaria de Trabalho e de Inovação como parte do convênio supracitado. Tratava-se de um sistema de informações sobre o mundo do trabalho.

Segundo o Subsecretário, entende-se como “mundo do trabalho” não somente o chão da fábrica, mas também todas as dimensões além desta, visto que há uma modificação com a passagem do tempo. Ele alega que falta um acompanhamento do

Dieese²⁰⁸ em relação à cidade do Rio de Janeiro. Ele afirma também que não há informações mais consistentes, mas que de acordo com o Caged²⁰⁹ - Cadastro Geral de Empregados e Desempregados, que vocês conhecem, que é o cadastro do Ministério do Trabalho, a cidade do Rio de Janeiro seria recordistas nacionais do número de desempregos.

O objetivo seria e fornecer para a Comissão de Trabalho um sistema de informações onde haja publicações de estudos mentais e trimestrais sobre o mundo de trabalho, a partir de fontes como o CAGED, RAIS e o PNAD, por exemplo. (Até o presente momento, não foi disponibilizado para a Comissão esse sistema).

O Presidente expõe quais seriam os novos objetivos de trabalho da Comissão para aquela legislatura:

- recebimento de denúncias trabalhistas através do telefone 0800-2856363;
- encaminhamento para curso profissionalizante;
- orientação jurídica, trabalhista, das garantias de direitos e deveres dos trabalhadores;
- orientação contra o seguro-desemprego e carteira de trabalho; fiscalização do trabalho infantil;
- fiscalização do trabalho escravo;
- promoção de debates, palestras e apresentação dos direitos trabalhistas;
- suporte e parceria da Subsecretaria da Pessoa com Deficiência; (a legislação prevê que toda empresa com mais de 100 trabalhadores tem que ter pelo menos duas ofertas de trabalho para pessoas com deficiência física - encaminhamento para vagas de pessoas com deficiência);
- informações sobre evolução do mundo de trabalho e desemprego

²⁰⁸ Dieese: Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. Trata-se de uma entidade mantida pelo movimento sindical brasileiro onde são desenvolvidas pesquisas que subsidiam as demandas dos trabalhadores. Para saber mais: <https://www.dieese.org.br/>. Acesso em: 23 fev. 2023.

²⁰⁹ O CAGED é utilizado pelo Programa Seguro-Desemprego para conferir os dados referentes aos vínculos trabalhistas e para elaboração de políticas públicas relacionadas ao mercado de trabalho. Para saber mais: <https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/servicos/empregador/caged>. Acesso em: 23 fev. 2023.

Eficácia da participação da sociedade civil e da própria audiência:

Materialmente, os assuntos tratados são de extrema importância caso fossem implementados. Entretanto, percebe-se que não foram colocadas em práticas as seguintes propostas apresentadas. A linha 0800 não foi criada e a cartilha não é mais divulgada. Não há meio eficaz para que a população conheça seus direitos. Não há um perfil próprio, por exemplo, das redes sociais da Comissão de Trabalho para que haja divulgação para a sociedade. As poucas publicações sobre direitos do trabalhador são realizadas no perfil do próprio atual presidente da Comissão (William Siri). A parceria com a Secretaria Municipal de Desenvolvimento e com a Secretaria de Trabalho não se efetivou. Houve um esvaziamento da relação com esta secretaria, havendo pouco ou nenhum diálogo com a Comissão. Também não se efetivou a parceria com o Ministério do Trabalho.

Não foram realizadas novas formas de parcerias com empresas privadas para utilização do cadastro municipal a fim de diversificação do perfil de contratação. Não houve publicação dos estudos em relação ao impacto da reforma trabalhista e não houve algum retorno concreto para a Câmara Municipal. Não ficou claro qual a relevância dessa exposição para o cumprimento dos objetivos da Comissão de Trabalho e Emprego dispostos no Regimento Interno da Câmara.

Apesar de todo o exposto, foi possível concluir que a participação de integrantes de advogados, membros do poder executivo se mostrou suficiente para o desenvolvimento da audiência e para o cumprimento do que foi proposto.

4.2.1.2 Debate Público: 13.11.2018

Atores:

- Superintendente Regional Doutor Alex Bolsas;
- representante do Ministério Público do Trabalho, Doutora Vivian Brito Mattos;
- Doutor Francisco Cláudio Souza Melo, representando as centrais sindicais;
- Fabiano Santana, representando os taxistas.

Assunto debatido:

Bruno Franco alegou que se trata de um debate sobre a precarização do trabalho e sobre o uso de aplicativos e a substituição de mão de obra humana por esses aplicativos.

Leonel Brizola argumentou que os taxistas estariam na resistência contra o processo de *uberização*. O vereador já se apresentou como estando ao lado dos taxistas. Ele avaliou que era preciso retirar os aplicativos internacionais que exploram o trabalho do povo brasileiro.

Alex Bolsas afirmou que o trabalho da superintendência segue as políticas determinadas em âmbito nacional. O trabalho por aplicativo ainda é um tema muito novo e que está em construção no próprio sistema normativo nacional. De todo modo, o trabalho por aplicativos é uma urgência da sociedade e não se poderia querer isolar o problema sob a alegação de que não há uma resposta para uma demanda que é da própria sociedade. É papel dos operadores da lei buscar a legalidade dos fatos, dentro de um conceito amplo de justiça.

Francisco Claudio, representante da CSB observou ser muito relevante esse tipo de debate porque dentro de um movimento classista e sindical, as partes fazem o todo. Portanto, é muito importante que a categoria tenha um espaço para se manifestar e lutar em termos políticos também. É preciso, segundo Francisco, que haja luta do movimento sindical do trabalho em todos os âmbitos e o debate político é um importante instrumento. É importante fortalecer os sindicatos para que eles consigam lutar pela categoria, para que uma única voz ressoe a de todas e assim consiga exprimir os anseios dos trabalhadores. O debate é fundamental para que políticos, MP e trabalhadores possam cheguem em um denominador comum.

Vivian Brito Mattos ponderou que a questão da *uberização* já foi objeto de inúmeras audiências públicas no MPT. Além disso, alguns procedimentos foram instaurados em face dos principais aplicativos quando se observa alguma eventual fraude. O papel do MPT é de defender os direitos sociais constitucionalmente garantidos. O trabalho humano não pode ser lido como uma garantia, é preciso que se estabeleça um patamar mínimo civilizatório.

Não cabe ao MPT fazer análise política de nada, é preciso reconhecer que outros estados estão mais avançados no que diz respeito à algumas regulamentações sobre o assunto. Há uma fragilização dos trabalhadores. Os taxistas reclamam, mas

o trabalhador da *uber* também seria explorado, por exemplo, e por muitas vezes está em silêncio, porque é a única opção de alento que ele tem: ele já não está mais na fase do desemprego, ele já está na fase do desalento. Este silêncio também prejudica a atuação do MPT uma vez que ele também atua a partir de denúncias. Em âmbito nacional, a visão do MPT é uma visão moderna, a partir do trabalho na era cibernética. Cabe lembrar ainda, que no que diz respeito à existência ou não de vínculo, não há competência municipal para tratar do assunto.

Fabiano Santana, representante dos taxistas, alertou que estaria havendo um retorno à época da revolução industrial onde o trabalhador não tinha praticamente direito algum. A legislação existe para causa equilíbrio no sistema de transporte. Trata-se de uma concorrência predatória que causa desequilíbrio no sistema de transporte.

Marcelo Martins, cooperativista e taxista reitera que as instituições democráticas da cidade do Rio de Janeiro e as entidades de controle possuem uma difícil tarefa na defesa do trabalhador. O trabalho por aplicativo gera um enorme apelo em função do alto número de desempregados, tendo em vista que um indivíduo desempregado percebe sua dignidade ameaçada. Estaria ocorrendo uma lapidação dos valores de trabalho.

Renato Rosa, taxista, afirmou que o serviço do taxista é de utilidade e de interesse público na medida em que ele vai cobrir uma lacuna que o transporte público de massa deixa. O MPT criou uma sensibilidade em relação ao trabalhador do aplicativo, mas não o faz em relação ao taxista que é regulamentado como profissão. A lei nº 13.640/18 é federal e criou a categoria motorista de aplicativo, mas não houve regulamentação dos aplicativos.

Augusto Lira, superintendente, ponderou que existe uma dominação da empresa que submete pessoas em estado de necessidade e que precisam vender seu trabalho; ela apropria-se deste trabalho de maneira eficiente. É preciso que haja uma boa investigação para sanar esse problema. A missão do ministério do trabalho é defender todos os trabalhadores, seja o taxista autônomo, seja o trabalhador precarizado de *Uber*. O objetivo é resgatar a dignidade dos trabalhadores.

Jorge Luiz Barbosa alertou que já houve este mesmo debate sobre este mesmo tema só que com a LC 159 que foi sancionada pelo Prefeito Eduardo Paes e que está

em discussão no Judiciário²¹⁰. É preciso compreender que a Casa Legislativa está realizando debatendo repetidamente um mesmo tema cujo foco está em trâmite no Judiciário.

Eficácia da participação da sociedade civil e do próprio debate:

A escolha de um tema a ser discutido no âmbito da Câmara Municipal deve observar questões como a competência, interesse público, relevância e atualidade. Competência, uma vez que não adianta o órgão debater sobre assuntos que não sejam de sua alçada legislar. Interesse público, uma vez que é papel do Estado enquanto executor de uma política pública compreender quais pautas devem ser colocadas em discussão para que atenda os interesses da coletividade. E esta questão precisa ser relevante seja no âmbito social, político, jurídico, religioso, ambiental etc. Por fim, precisa ser atual de modo que não perca a finalidade daquele debate: implementar/executar/fiscalizar uma política pública.

O debate sobre a utilização de uso de aplicativos se mostrava atual à época, tinha interesse público, relevância, mas não atendia a questão da competência. Contudo, é possível salientar alguns pontos relevantes quanto à participação da sociedade civil. Há um reconhecimento por parte de alguns sobre a importância do debate entre políticos, MP e trabalhadores para que se chegue ao consenso.

4.2.1.3 Audiências Públicas - 14.06: Pontos de apoio para trabalhadores de aplicativo

Atores:

- Fábio Felix, Deputado Distrital do Distrito Federal;
- Letícia Pessoa Masson, do Centro de Estudos em Saúde do Trabalhador e Ecologia Humana (Cesteh/Ensp/Fiocruz);

²¹⁰ LC 159/2015 - Regulamenta o serviço público de transporte individual remunerado de passageiros em veículo automotor, a profissão de taxista e dá outras providências.

- Ricardo Antunes, do grupo de pesquisa Mundo do Trabalho e suas Metamorfoses;
- Gibran Ramos Jordão, Coordenador Nacional do Coletivo Sindical e Popular Travessia, responsável pelo tema Trabalho em Plataformas Digitais;
- Denis Moura, da Associação de Motoristas Particulares Autônomos do Rio de Janeiro (Ampa-RJ);
- Anderson Freitas, da Associação de Motoristas por Aplicativo do Estado do Rio de Janeiro (Ampaerj);
- Alanderson Loggi, motorista de aplicativo;
- Danilo Filme, motorista de aplicativo;
- João Augusto, motorista de aplicativo;
- Ralf Alexandre Campos Elisiario, entregador de aplicativo;
- Rennan Rezende, entregador de aplicativo;
- Vinícius do Nascimento, entregador de aplicativo;
- Livio Luna, motorista de aplicativo;
- Paulo Teixeira, motorista de aplicativo;
- Vanessa Figueiredo, da Comissão de Direitos Humanos da OAB;
- Vereadora Teresa Bergher;
- Vereadores Paulo Pinheiro;
- Vereador Pedro Duarte;
- Vereador Reimont;
- Vereador Tarcísio Motta.

O que foi discutido:

Vereador Rocal: a função da câmara é fiscalizar os prefeitos, criar leis, ouvir a categoria profissional, o clamor da população e apresentação de propostas que vão ao encontro das demandas sociais. O objetivo é discutir, ouvir e caso haja necessidade, alterar algum tipo de proposta, porque a câmara cumpre esse papel quando propõe uma audiência pública.

William Siri: a discussão que se dará é relativa à precarização do trabalho dos entregadores. A criação de pontos de apoio é o mínimo que se pode fazer, considerando o lucro bilionário das empresas de aplicativos. É preciso defender a

dignidade dos trabalhadores e essa é uma das missões da comissão. Trata-se de um novo modo de trabalho e é preciso que se crie leis para dar dignidade aos trabalhadores.

Tarcísio Motta: os trabalhadores de aplicativos são uma realidade na sociedade. Inclusive, este projeto de lei desloca o debate sobre a situação que por muitas vezes se baseia exclusivamente na discussão de taxistas versus motoristas de aplicativo. É preciso debater sobre quais os direitos esses trabalhadores possuem. O processo de *uberização* acentua a exploração de trabalhadores justificando-se pela noção de liberdade de autonomia. Chama-se estes trabalhadores de parceiros e o aplicativo se apresenta como um intermediário para a prestação de serviço. É preciso reconhecer esses motoristas enquanto trabalhadores e a iniciativa desta lei é uma das formas de realizar esse reconhecimento.

Trata-se de um projeto que não resolve todos os problemas dos trabalhadores, principalmente no que diz respeito à exploração, mas ele foi feito a partir da escuta dos trabalhadores em reuniões e debates, em que foram expostas as dúvidas e questões. Esse projeto tenta garantir o mínimo de dignidade a partir do estabelecimento de uma perspectiva de que em cada área de planejamento da Cidade cada um dos aplicativos deverá manter três pontos de apoio com sanitários, vestiários, áreas para descanso, refeição, local para recarga de celular e acesso à internet.

A criação destes pontos de apoio se legitima no fato de que em empresas (fábricas, lojas ou escritórios, por exemplo) não se concebe a ausência do acesso a banheiros, local para refeição para o trabalhador. Assim, é uma obrigação estatal garantir a dignidade para trabalhadores que estão cada vez mais presentes e necessários na cidade, além de conceder uma resposta à mobilização deles.

Esses motoristas de aplicativo estão minimamente organizados (realizando protestos e manifestações) a fim de ampliar o debate a respeito da garantia de mais direitos. Desde a revolução industrial, o processo de luta e reivindicações as classes trabalhadoras se organizam e conseguem garantir direitos.

A estratégia é realizar a audiência pública, como uma primeira tentativa de sensibilização para que o Projeto de Lei evolua. Após, discute-se com o governo por meio de reuniões com o secretariado de transporte e de trabalho para explicar a importância do projeto. Em sequência é colocar o projeto em votação. A audiência pública serve também como um fortalecimento do processo de mobilização.

No que diz respeito aos custos destes pontos de apoio, eles devem sair do lucro das empresas, na medida em que elas não são mero intermediários, uma vez que elas lucram sobre a exploração da mão de obra.

Deputado Distrital Fábio Felix: No DF foi aprovada a Lei nº 6677/2020 que garante os pontos de apoio para trabalhadores de aplicativo, já regulamentada pela secretaria de mobilidade que deu condições para que a lei entrasse em vigor. A luta agora é garantir que a lei seja de fato implementada. Foi uma lei a partir da escuta, da demanda dos entregadores. É preciso entender como, de fato, funciona a dinâmica deste tipo de trabalho, uma vez que há um ciclo de trabalho, que os entregadores precisam cumprir uma longa jornada, na maioria das vezes.

A criação da lei foi feita a partir de espaços de diálogo como a Audiência Pública, em espaços coletivos com as entidades representativas dos entregadores e entregadores de aplicativos da cidade. A lei foi criada nesses espaços coletivos, e a partir dessa criação houve um aumento do diálogo com esses aplicativos na cidade para que se garantisse a implementação dos pontos de apoio.

O poder público não é o responsável, mas ele pode ajudar fazendo a cessão de espaços, por exemplo, ou até mesmo na designação de qual área seria possível a realização desse tipo de construção. Neste sentido, a secretaria de mobilidade cumpre esse papel na requisição desses espaços. Essa lei foi um primeiro reconhecimento de que as empresas precisam garantir o mínimo para que este tipo de trabalho seja realizado. É preciso compreender que em um contexto de crise econômica e social profunda, os trabalhadores encontram-se em uma relação de dependência muito grande deste tipo de trabalho.

João Augusto, entregador de aplicativo: trata-se de um trabalho onde se fica 12, 14 horas na rua faça chuva ou sol. Alguns restaurantes não cedem a utilização de banheiro. Essas empresas se aproveitam da falta de emprego no estado. Por muitas vezes há bloqueio de trabalhadores sem nenhum aviso prévio, mesmo sendo a fonte de renda de uma família.

Livio Luna, motorista de aplicativo: essa audiência já é um pequeno passo em direção à garantia do mínimo de dignidade para a categoria. Os motoristas não serão muito impactados com essa regulamentação, ela afetará mais aos entregadores (bicicleta e motocicleta). Essa reivindicação diz respeito às necessidades fisiológicas dos cidadãos.

Rennan Rezende, entregador e da associação profissionais por aplicativo: essa associação tem por objetivo acabar com a precarização dos aplicativos e tudo o que diz respeito à forma degradante de trabalho. A falta de reconhecimento da importância atividade não é feito exclusivamente pelas empresas, a própria sociedade também não reconhece esse trabalho como uma atividade digna.

Ralph Alexandre, entregador de aplicativo: trata-se de uma vergonha precisar lutar pela utilização de um banheiro e pelo direito à utilização de uma tomada para carregar o celular. São 12 a 14 horas de trabalho com apenas 15 minutos de intervalo que nem sempre o aplicativo autoriza, sob a justificativa da alta demanda. Falta união entre os entregadores para realização de paralisações para reivindicar pontos de apoio, reajuste anual etc. É uma vergonha que em pleno século XXI não existirem regras para os aplicativos e termos que lutar por um banheiro. A empresa não faz esses pontos de apoio porque falta luta pelas melhorias. Os trabalhadores passam por um cansaço físico e mental, há risco de acidentes, colocam sua vida e de terceiros em risco.

Danilo Filme, entregador de aplicativo: são muitas as demandas dos trabalhadores de aplicativos, a falta de estacionamento, por exemplo, é uma delas. Estacionamento é o básico para a realização da entrega dos lanches. O Estado não concede o mínimo para que o trabalhador consiga realizar sua atividade. Está ocorrendo uma pandemia de acidente de trânsito (há cerca de 12 mil acidentes fatais por ano, segundo os cálculos do DPVAT). E ainda assim, quando o motoboy sofre algum tipo de acidente, a gente onera o SUS, a previdência social etc. e os aplicativos não oferecem nenhum tipo de suporte, nenhum tipo de auxílio aos seus trabalhadores.

O papel que a Câmara está fazendo é muito importante, a abertura desse espaço para o diálogo sobre os direitos mínimos aos trabalhadores é fundamental. Comer na rua, não ter local para urinar não digno para nenhum trabalhador, por que os trabalhadores de aplicativos podem se submeter a isso? É preciso que não só a câmara, mas as assembleias legislativa olhem com mais sensibilidade sobre a questão dos motoristas e dos entregadores de aplicativos.

Paulo Teixeira: a história se repete. A empresa chega no país, é um neoliberalismo travestido de empreendedorismo: “você é empreendedor, você trabalha para você mesmo”. É preciso que os entregadores se enxerguem como uma grande categoria (incluindo motoboys, ciclistas e os motoristas de aplicativos). Trata-se de uma grande categoria que é um dos pilares de sustentação da economia.

Anderson Freitas: há um problema destes pontos de apoio, porque eles serão dos aplicativos e não dos motoristas. Era preciso que a administração desses pontos fosse feita pelo Poder Público ou pelas associações, porque senão os aplicativos continuarão dominando o mercado. De fato, as entregas por aplicativos foi a maior revolução tecnológica de maneira a conceder renda ao trabalhador. Entretanto, é preciso que haja uma valorização da atividade.

Gibrán Ramos Jordão pondera que é necessário analisar em que contexto está ocorrendo a discussão desse projeto. Existe hoje um movimento internacional das principais forças do capital para diminuir o valor de trabalho tanto na esfera pública quanto privada. O resultado dessa política mundial é a situação dos trabalhadores de plataformas digitais. No século XVIII e XIX não havia nenhuma legislação trabalhista os trabalhadores faziam mais de 12 horas diárias, não tinham direito à utilização de banheiro, não tinha direito a nenhuma proteção a sua saúde ou aposentadoria e havia uma baixa expectativa de vida (30 a 35 anos). Está ocorrendo um retorno à esta época para uma grande parcela da classe trabalhadora.

Outro ponto que precisava ser analisado é sobre a postura das autoridades dos três poderes, a inércia das entidades públicas em relação a esses trabalhadores. Por fim, o terceiro ponto era compreender o que se espera dessa audiência pública. Espera-se tentar sensibilizar a câmara municipal para dizer que existem milhares de trabalhadores da cidade que estão trabalhando em situação análoga ao que ocorria no século XVIII e XIX.

Vanessa Figueiredo Lima, representante da Comissão de Direitos Humanos da OAB alerta que é preciso reconhecer esses trabalhadores como trabalhadores essenciais. E ainda assim, são submetidos à precarização. Durante a pandemia, estes trabalhadores foram muito expostos ao vírus para que a classe média e alta ficasse em casa com comodidade e segurança. Além disso, são expostos à violência e assédio na cidade. Os pontos de apoio trarão mais dignidade para eles. O poder público precisa frear o lucro desproporcional das empresas gerado pela exploração desses trabalhadores.

Luiz Carlos Correa, SindMobi – motorista da uber, falou que se trata de um projeto muito importante para a categoria. Entretanto, ele apresenta inúmeras falhas e inclusive pode ser considerado inconstitucional pelo Judiciário. Uma das falhas é a obrigatoriedade de que todos os aplicativos novos tenham que bancar esse ponto de apoio, beneficiando o monopólio da *Uber* e da 99. Outra questão é o custo que

certamente será repassado para os prestadores de serviços (reclamação de que são só cinco minutos para falar e muita coisa para apresentar).

Vereador Pedro Duarte afirmou que a audiência pública serve também para que os vereadores possam ouvir a opinião de todos, inclusive às contrárias da maioria. Para tanto, é preciso realizar uma crítica ao projeto. É preciso em um momento posterior, realizar um debate jurídico sobre a constitucionalidade do projeto, visto que já há uma lei federal regulamentando os aplicativos. Outro ponto é que essa obrigatoriedade de pontos de apoio poderia se aplicar às grandes empresas (*Ifood* e *Uber*, por exemplo), mas há uma centenas de outros aplicativos pequenos que se inviabilizariam economicamente com esses pontos de apoio.

Essa obrigação pode gerar uma barreira de entrada. Outro ponto diz respeito ao planejamento, pois há bairros muito grandes que ficariam com poucos pontos, não compensando muitas vezes o próprio deslocamento até ele. O caminho na verdade deveria discutir uma legislação em que os estabelecimentos que são parceiros e se valem dos aplicativos precisam gerar uma contrapartida mínima, que é permitir a utilização dos banheiros, por exemplo. Um posicionamento contrário ao da maioria faz parte em um contexto de uma Audiência Pública e não pode ser lido como um mensageiro das empresas de aplicativos. O caminho para uma boa democracia, para um bom debate é o de ouvir as diversas opiniões.

Letícia Pessoa Masson levou os resultados de uma pesquisa sobre a saúde dos trabalhadores feita em parceria da FIOCRUZ, UFRJ e UFF. Ratificou que é preciso reconhecer a importância de ouvir os trabalhadores na discussão e na formulação de políticas públicas e para construção do conhecimento sobre esse trabalho.

É preciso ratificar a importância do garantia de condições mínimas e que isso tem relação com a própria vida na sociedade, da cidade: a organização do trabalho a partir de plataformas atinge cada vez mais profissões. “Embora propague ares de modernidade, inovação, praticidade e até mesmo de uma certa inevitabilidade da forma como isso vem acontecendo, ela vem trazendo um rebaixamento dos direitos e um aumento da precarização, inclusive de profissões e trabalhos que já eram muito precários. Mas isso vem sendo feito de uma forma a se expandir essa precariedade em um nível e dimensão muito grandes, atingindo muitos trabalhadores”. Essas empresas se utilizam do desenvolvimento tecnológico para explorarem à moda antiga. O problema não é a tecnologia, é a maneira como ela é utilizada.

Esse tipo de trabalho possui sim um espaço definido: é a própria cidade e ela precisa estar preparada para realização desta atividade. Independentemente da discussão de que se trata ou não de um emprego, é preciso considerá-lo como um trabalho e não uma parceria embasada pelo discurso empreendedor. As plataformas têm poder e capacidade de mudar as condições de trabalho desses profissionais.

Ricardo Antunes orientou que a *uberização* do trabalho nasceu a partir de um contexto de uma crise profunda que desencadeou um desemprego estrutural (em escala mundial). Paralelo a isso, houve um intenso desenvolvimento técnico informacional digital, a internet das coisas que adentrou em todos os ramos de atividade econômica.

Assim, surgiram também as plataformas digitais. Em torno deste trabalho há mortes, acidentes, assédios e adoecimento do seu corpo produtivo. Há um destroçamento de sua vida alimentar na medida em que os horários de pico de seus trabalhos são no horário do café da manhã, do almoço e do jantar. Hoje, todos os trabalhadores, possuem uma única alternativa para sobreviver, além do desemprego: procurar um aplicativo.

Por isso, com o aumento da massa de trabalhadores querendo trabalhar, utilizam-se da lei da oferta e procura e reduzem o salário. Não se trata de autônomos ou empreendedores. Não é possível que em pleno século XXI, empresas que lucram trilhões não sejam capazes de cumprir uma legislação protetiva do trabalho do século XIX, no que diz respeito à jornada de trabalho, descanso semanal.

Tarcísio Motta alegou que a audiência pública tem a missão de escutar a sociedade. Trata-se de um estágio civilizatório onde é preciso que haja uma lei que garanta que o trabalhador tenha acesso a banheiros, tamanha é o nível de precarização, informalidade, exploração e apropriação do valor do trabalho dos trabalhadores. Cabe lembrar, que não é a Câmara Municipal que vai tratar sobre os direitos dos trabalhadores nessa relação, sobre a regulamentação.

Trata-se de um debate que precisa ser feito na esfera federal. O papel aqui também é para pressionar as bancadas federais, é ouvir os trabalhadores e contribuir a partir do que lhe é atribuição municipal. O objetivo é usar este espaço para ajudar a fortalecer a luta dos trabalhadores, para que a nível municipal haja um debate em defesa desses profissionais.

Vereador Rocal falou que o papel da comissão de trabalho é tornar trabalhadores invisíveis em visíveis. É ouvir projetos importantes e debatê-los para o esclarecimento de dúvidas.

Eficácia da participação da sociedade civil e do próprio debate:

Nesta audiência, de início, já os interessados reconhecem a função da Câmara quanto à necessidade de ouvir as demandas da sociedade. É importante que seja concedido um espaço de diálogo onde a população possa apresentar questões de interesse público.

Entretanto, é preciso reconhecer que esses locais sejam eficientes, ou seja, que tragam algum tipo de solução para aquele problema. Quando a Câmara abre suas portas para a discussão de temas que não necessariamente ela terá competência para solucionar, ela frustra a população, onera os cofres e não resolve o problema.

Contudo, se ela se mostra eficaz quanto à possibilidade de ser um instrumento de resolução de conflito, pode ser compreendida como um meio eficaz de participação popular.

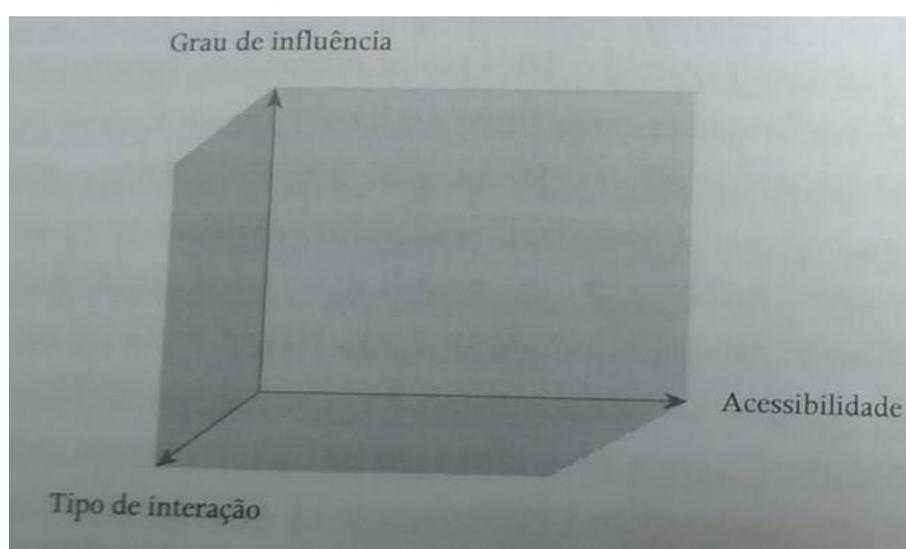
4.3 O que as audiências e reuniões públicas nos dizem: quadro esquemático sobre a eficácia da participação social

Com o intuito de gerar uma melhor interpretação acerca da participação da sociedade civil nos processos participativos listados acima, foi produzido um quadro comparativo a fim de analisar a eficácia desta participação. Ao produzir este quadro, torna-se possível identificar alguns fatores fundamentais para a construção de uma política pública pautada na gestão democrática, a partir da elaboração de audiências e reuniões públicas.

Assim, será feita a explicação de cada fator que ajuda a constituir este quadro, sendo eles: acessibilidade, interação, influência, diversidade, interesse público, competência, tecnicismo, diagnóstico situacional, quantidade de atores, modelo deliberativo, finalidade, coesão/clareza.

A determinação de um processo mais ou menos participativo, pode ser verificado a partir de um esquema analítico dos tipos de participação. É o chamado cubo da democracia (*Democracy cube*), onde a participação irá variar de acordo com quem pode participar (acessibilidade), como são compartilhadas as informações e as tomadas de decisões (tipo de interação) e qual é o *link* entre as discussões e a decisão (grau de influência):²¹¹

Figura 4 - Cubo da Democracia



Fonte: Leonardo Secchi, 2022

²¹¹ SECCHI, 2019, p. 194

O primeiro fator do quadro será uma das variantes deste cubo, qual seja, acessibilidade, que diz respeito à maneira como os participantes são selecionados. O processo de tomada de decisão pode ser realizado a portas fechadas ou pode ocorrer da maneira mais amplificada, com chamamento da sociedade civil. Assim, na hipótese da audiência pública, trata-se de um momento realizado de maneira conjunta à comunidade. Cabe lembrar que deve haver ampla divulgação para a participação, há critérios políticos na seleção, além de critérios técnicos.²¹² Neste item, demonstra-se acessível diante dos atores que foram selecionados.

A segunda variante e, portanto, o segundo fator, é o tipo de interação, que está relacionado à troca das relações entre os atores no momento do processo, ou seja, direito à fala, forma de escuta, interação comunicativa ou decisória.²¹³ No caso concreto, percebe-se que há um certo desequilíbrio ao direito à fala. Naturalmente, a parte técnica acabou tendo mais espaço para se manifestar quando comparada aos trabalhadores, por exemplo.

O terceiro fator e variante representa o grau de influência que as pessoas envolvidas possuem no processo de decisão. A título de exemplo, os vereadores, neste caso específico, possuem um nível máximo de autoridade, visto que são os participantes responsáveis pelas decisões.²¹⁴

A quarta variante diz respeito à pluralidade dos atores sociais. Parte-se da premissa de que para que haja uma ação pautada na diversidade, deve-se ouvir pessoas e opiniões diferentes. No caso concreto, percebe-se que houve uma tendência pela parcialidade, o que prejudica este fator.

A quinta variante está relacionado à escolha temática da audiência. Se possui aderência às competências estabelecidas pelo regimento interno, observando também questões como o interesse público. No caso em tela, há um desalinhamento entre a competência municipal e a escolha do tema. Ainda que se trate de um assunto que esteja atento ao direito da cidade, como mobilidade urbana, a competência para elaboração de normas ao transporte por aplicativos, não é do Município.

A sexta variável é o tecnicismo. Trata-se de um fator a ser considerado em determinadas fases do ciclo de uma política pública, isso porque no momento de

²¹² *Ibidem*, p. 194

²¹³ *Ibidem*, p. 194

²¹⁴ SECCHI, 2019, p. 194

discussão de uma demanda pública não necessariamente é imprescindível a presença de um corpo técnico, por exemplo. Entretanto, cabe lembrar que quanto mais diferenciado for o *background* e ponto de vista dos participantes, mais chance de enriquecimento da análise de soluções.²¹⁵

A sétima variável é a quantidade de atores que participarão de uma audiência pública. Um fórum de política pública pode ser composto por poucas ou centenas delas. De fato, não há regra que estabeleça a quantidade ideal, mas se considera os extremos como não recomendados. Poucas pessoas podem representar baixa legitimidade e pouca base cognitiva para resolução do problema e com a própria deliberação, enquanto grupos com alto número de pessoas também são prejudiciais para a manutenção do foco e com a possibilidade de que todos cumpram o tempo programado e efetivamente participem. A única ressalva que se faz em relação à limitação da quantidade de pessoas, é que nesta hipótese se exclui o efeito educativo da participação, de maneira que o máximo de pessoas aprendam sobre aquele tema que está em debate e possam criar um senso de pertencimento. Além do próprio efeito político de legitimidade ao chamar mais participantes. Assim, percebe-se que para definir o número de pessoas que devem participar da audiência pública há que considerar quatro pontos: objetivo, urgência, tecnicidade do tema e a necessidade de legitimação.²¹⁶

No caso em tela, percebe-se que em um dado momento, de acordo com a ata da audiência, não houve tempo para que todos pudessem se manifestar no tempo previsto (cinco minutos). Assim, julga-se que o número de participantes estava acima do recomendado.

A oitava variável trata da busca por um consenso a partir da aplicação do modelo deliberativo. É necessário explicar que consenso não é sinônimo de unanimidade e sim a procura por um sentido comum, ou seja, construção de um posicionamento com base na ponderação das diversas opiniões e interesses. Neste modelo, a partir de falas, escutas e exposição de argumentos, tenta-se encontrar soluções intermediárias, negociadas. Procura-se pelo convencimento e até mesmo na mudança de posicionamento individual a favor da construção coletiva.²¹⁷

²¹⁵ *Ibidem*, p. 131-132

²¹⁶ SECCHI, 2019, p. 131-132

²¹⁷ *Ibidem*, p. 137-138

A nona variável leva em consideração a finalidade de uma audiência pública enquanto instrumento de auxílio no processo decisório da Administração Pública e como função informativa endógena.²¹⁸ Assim, os atores presentes neste tipo de debate precisam cumprir a missão não só de informar, como também de expor as demandas de forma clara, de modo que os agentes públicos tomadores de decisão consigam o fazer de maneira objetiva.

A décima variável tem relação com a anterior e é a clareza da comunicação apresentada pelos autores. É importante que durante uma audiência pública a sociedade civil consiga se manifestar de forma coesa e clara. Este item em nada tem a ver com o tecnicismo, visto que este é relacionado à experts no assunto, especialistas.

No caso apresentado, todos os atores conseguiram demonstrar e expor suas demandas de acordo com a proposta.

Quadro 2 - Quadro esquemático verificador da eficácia da participação social –
Estudo de caso: Trabalhadores por aplicativo

	Presente	Ausente	Não se aplica
Acessibilidade			
Interação			
Influência			
Pluralidade			
Interesse Público			
Competência			
Tecnicismo			
Diagnostico situacional			
Quantidade de atores			
Modelo deliberativo			
Finalidade			
Coesão/clareza			

Fonte: Elaboração própria

²¹⁸ BIN, 2014, p. 71

Verifica-se, portanto, que em linhas gerais, a participação da sociedade civil dentro de uma audiência pública se demonstrou eficaz. É notória a percepção de que estão presentes os indicadores necessários para a demonstração de que esses atores são capazes de produzir algum efeito no resultado da audiência pública, qual seja, debater as demandas apresentadas pela população.

Findado este capítulo, há que se fazer uma observação sobre os debates públicos: materialmente, não há diferença entre o debate público e as audiências. Formalmente há diferenças sobre a convocação, tempo de fala (na audiência cada um tem, em regra, cinco minutos para exposição) e necessidade de quórum mínimo para as audiências públicas.

Para o objetivo final, qual seja, ouvir as partes, debater, também não há diferenças significativas. Ocorre que por vezes houve um desvio das atribuições da Comissão e da própria Câmara para a realização de debates voltados às suas próprias bancadas. Discussões que se esvaziam, uma vez que a Câmara tampouco tem atribuição para tratar de determinados temas. Além disso, por muitos momentos ocorre uma fuga temática do assunto que inicialmente iria ser tratado.

Por fim, percebe-se que as audiências públicas podem ser valiosíssimos instrumentos de auxílio aos gestores públicos municipais desde que realizadas sob a premissa de que a sociedade civil deve assumir a posição de protagonismo nos processos de tomada de decisão.

5 CONCLUSÃO

O teste da hipótese desta pesquisa é investigar o processo de deliberação de políticas públicas de trabalho no âmbito da Câmara Municipal do Rio de Janeiro, a partir da análise da relação das audiências públicas com a participação da sociedade civil. A resposta a este teste é a compreensão de que esse instrumento participativo se demonstra efetivo enquanto meio institucionalizado de intermediação entre as demandas da população e o Estado gestor das políticas públicas.

Foi possível compreender ao longo desta dissertação que os atores de políticas públicas, ao convocarem audiências públicas, tem por objetivo agregar o debate público, a partir da coleta de opinião de uma variedade de indivíduos. A intenção deste tipo de convocação pública é facilitar a tomada de decisão da Administração Pública, de maneira que o pluralismo de ideias torne as ações públicas pautadas na diversidade. A consciência de que essa diversidade dos atores sociais envolvidos pode ampliar a efetivação de direitos, incentiva a mobilização para audiências públicas.

A conscientização e politização da sociedade se dá a partir da criação de espaços democráticos institucionalizados que permitam uma aproximação da sociedade com o poder político. Isso se dará também com a construção de canais de debates, diálogos e diversos grupos.

O problema desta pesquisa versou sobre identificar se a sociedade civil, por meio de sua participação nas audiências públicas, conseguiu produzir algum efeito nas políticas públicas de trabalho nas 10^a e 11^a Legislatura da Câmara Municipal do Rio de Janeiro. A resposta para esta pergunta é positiva. Por meio da implementação do quadro esquemático sobre a eficácia da participação da sociedade civil foi possível verificar que a população detém grande relevância nas ações públicas voltadas ao tema.

A análise de uma das variantes, qual seja, acessibilidade, permitiu a compreensão de que um processo de tomada de decisão gerado a partir de uma audiência pública será feito com pilares como a diversidade e a pluralidade, visto que as ações públicas foram tomadas conjuntamente com a comunidade. O tipo de interação que está relacionada ao direito à fala e a forma que se escuta também foi imprescindível para a verificação da efetividade de uma participação.

Foi possível observar neste mesmo quadro, que a escolha temática das audiências públicas também é um relevante fator no desenvolvimento de um instrumento participativo. Além do interesse público, por óbvio, motivador das escolhas públicas, é preciso que as pautas encontrem aderência com as próprias competências municipais. Nos casos apresentados nesta dissertação, foi possível identificar, em alguns momentos, que um tema ainda que de grande repercussão social, não necessariamente é de competência municipal, o que onera os cofres públicos e não resolve as demandas da população.

O quadro também conseguiu demonstrar que a eficácia de participação da sociedade civil também se demonstra com o equilíbrio do número de participantes dentro destas audiências públicas. A baixa participação representa falta de legitimidade no processo deliberativo, mas o alto número de participantes também prejudica o debate levando em consideração questões como foco e tempo de participação.

A pesquisa também procura responder se é possível aplicar um modelo deliberativo a partir da busca de um consenso nas audiências públicas, ou seja, se é possível construir ações públicas a partir da diversidade de opiniões. Se é possível a partir da fala e da escuta, encontrar soluções intermediárias. Percebe-se que uma audiência pública consegue cumprir esse modelo. É possível que um posicionamento individual desde que voltado ao interesse da coletividade seja capaz de influenciar outros atores, destinatários e executores de uma política pública.

Inclusive, este modelo deliberativo encontra relação com a própria finalidade de uma política pública, qual seja, auxiliar o processo de tomada de decisão. Neste sentido, cabe aos atores presentes influenciar, informar e debater para resolver as demandas sociais.

Os protagonistas de uma democracia são aqueles sujeitos que se associam ao encontro do bem comum e do interesse da coletividade, pensando na inclusão da diversidade, pluralidade e diferenças de ideias e projetos. A cidade se movimenta por meio de atores e deve ser feita por uma profunda análise sobre sua heterogeneidade, tanto sobre aqueles que formulam e debatem uma política pública quanto os que possuem as demandas sociais. A construção da cidade precisa ser realizada mediante um processo inclusivo, plural e, especialmente, democrático.

Não há como se pensar em democracia sem que os indivíduos tenham possibilidade de se expressar ou acessar informações sobre as ações estatais. Assim,

percebe-se que as audiências públicas estão relacionadas também com a liberdade de expressão, tanto em sua dimensão individual (direito do cidadão de se manifestar), quanto em sua dimensão coletiva (o acesso à informação).

Sobre a concretização dos objetivos específicos da dissertação, o primeiro deles foi realizar uma revisão bibliográfica quanto ao marco teórico, ou seja, cidadania, participação política, direito ao trabalho, democracia participativa e políticas públicas sociais. Foi possível identificar a utilização destes principais pontos no desenvolvimento de toda a pesquisa.

Sobre o segundo objetivo, ou seja, a realização de uma pesquisa sobre em que medida a escolha de uma teoria democrática impacta na implementação dos direitos dos cidadãos, percebe-se que o equilíbrio entre as teorias ainda é um caminho a ser adotado e a Câmara Municipal é um grande exemplo deste equilíbrio. É preciso reconhecer a importância do voto, mas sem perder de vista a capacidade e aptidão dos indivíduos de tomarem decisões em nome próprio, de maneira ativa e não só passivamente.

O terceiro objetivo propunha a análise de como a sociedade se transforma diante dos movimentos políticos e em que medida isto impacta na elaboração de políticas públicas sociais. Ao longo da dissertação foi possível entender que a produção de uma política pública deve se adequar com as demandas e destinatários. Os atores envolvidos nos processos de tomada de decisão são decisivos personagens para o desenvolvimento plural e eficaz de uma política pública.

O quarto objetivo tinha por intuito realizar uma pesquisa sobre as audiências públicas. No terceiro e quarto capítulo foram apresentadas as estruturas deste instrumento de participação popular e realizado um estudo de caso no âmbito da Câmara Municipal do Rio de Janeiro a partir da 10ª Legislatura.

Por fim, o quinto e último objetivo versava sobre a verificação das previsões normativas que versassem sobre a participação social na gestão pública. Foi possível demonstrar com os inúmeros instrumentos normativos voltados ao tema, que os gestores públicos são capazes de adotar medidas institucionais voltadas à gestão pública democrática. A Administração Pública possui o dever de elaborar ações que estimulem e viabilizem a inclusão da sociedade civil no processo de tomada de decisão. As ações públicas devem ir ao encontro da busca pelo interesse da coletividade.

É preciso que o Estado e os cidadãos se unam em prol da resolução das demandas sociais. Neste sentido, o aparato institucional é essencial, de modo que resolver um problema público com uma pluralidade de atores enquanto protagonistas faz com que haja uma maior eficiência em torno da questão. Surge, assim, o compromisso de consolidação da cidadania por meio da inclusão da população na gestão pública. Com o alicerce na Constituição e nas normas legais, torna-se inquestionável a necessidade de valorização de espaços públicos para deliberação da sociedade e da aproximação da população no processo político.

A pesquisa abordou, ainda, o fato de que um regime efetivamente democrático deve garantir aos cidadãos o direito ao voto, por exemplo. Para além disso, deve ser garantido uma direta participação nas decisões públicas que envolvem debates, discussões, deliberações sobre questões que lhe digam respeito. Após o entendimento sobre a complexidade de construção de uma política pública percebe-se que idealmente seu objetivo deve ser atender às demandas de uma coletividade.

Conclui-se que as mudanças da sociedade exigem uma nova postura em relação a maneira que os cidadãos se organizam em relação aos problemas que surgem. Cabe à Administração Pública, primordialmente, tutelar os direitos fundamentais, o que inclui a participação política. É preciso que reconheça que a sociedade é plural e por isso demanda soluções plurais. Ao Estado cabe garantir a criação de espaços voltados ao diálogo e ao debate.

Na realização desta pesquisa compreende-se que em uma democracia é imprescindível que os cidadãos entendam suas opções políticas. Neste fato deve ser incluído a forma de funcionamento do processo político de tal modo que os indivíduos possam participar e influenciar os agentes políticos no processo de tomada de decisão da maneira mais responsável possível.

Aos agentes públicos cabe a missão de realização de uma gestão democrática pautada na ideia de inclusão da população e de escuta das demandas. As políticas públicas só poderão ser implementadas de maneira eficiente quando ao longo de todo o processo os indivíduos são levados em conta.

Para que se pense em transformação da sociedade, torna-se necessária a adoção de uma conscientização política. Faz-se necessário recuperar a voz da sociedade. É preciso seguir as orientações de bell hooks quando diz que “a linguagem também é um espaço de luta”. Assim, é necessário compreender que só haverá o

crescimento e evolução da comunidade quando se pensar na ocupação dos espaços de luta, dos espaços políticos e dos espaços de tomada de decisão.

REFERÊNCIAS

AMARAL, Claudia Tannus Gurgel do. Democracia e participação: Conquistas da Cidadania Brasileira nos 28 anos de Constituição. **Revista Interdisciplinar de Direito**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 2, p. 135-155, 2016.

AMARAL, Claudia Tannus Gurgel do; *et al.* Democracia participativa brasileira: as audiências públicas como instrumento participativo. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 07, n. 02, p. 804-844, 2015.

AVRITZER, Leonardo. Teoria democrática, esfera pública e participação local. **Sociologias**, [s. l.], v. 1, n. 2, 2008.

BIANCHINI, Fernando Novelli. **Democracia representativa sob a crítica de Schmitt e Democracia Participativa na apologia de Tocqueville**. São Paulo: Millennium Editora, 2014.

BIN, Eduardo Fortunato. **Audiências Públicas**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

BÔAS FILHO, Orlando Vilas. Democracia: a polissemia de um conceito político fundamental. **Revista Da Faculdade De Direito**, São Paulo, v. 108, p. 651-696, 2013.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. Rio de Janeiro/São Paulo: Paz e Terra, 2020.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. São Paulo: Editora Malheiros, 2000.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria Constitucional da Democracia Participativa**. São Paulo: Malheiros, 2001.

BORJA, Jordi; CASTELLS, Manuel. **As cidades como atores políticos**. Novos Estudos. Conferência Habitat II, 1996.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Gestão democrática da cidade. In: DALLARI, Abreu; FERRAZ, Sérgio. (Coords.) **Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal 10.257/2001)**. 3.ed. São Paulo: Sociedade Brasileira do Direito Público, 2010.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Método e aplicações da abordagem direito e políticas públicas (DPP). **Revista Estudos Institucionais**, v. 5, n. 3, p. 791-832, set./dez, 2019.

BUCCI, Maria Paula Dallari; RUIZ, Isabela. Quadro de Problemas de Políticas Públicas. **Revista Estudos Institucionais**, v. 5, n. 3, p. 1142-1167, set./dez, 2019.

BUHLUNGU, Sakhela. O reinventar da democracia participativa na África do Sul In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a democracia**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CAPELLA, Ana Claudia. **Formulação de Políticas Públicas**. Brasília: Enap, 2018.

CARDOSO, Rodrigo Mendes. **A participação Popular na Constituinte de 1987-1988**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. In: MOURA, Emerson Affonso da Costa; *et al.* (Orgs.) **Direito Constitucional da Cidade**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2021.

CHARAIRA, Bruno Valverde. **Terceiro Setor, Direitos Fundamentais e as políticas públicas no Brasil em crise**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

CHRISPINO, Álvaro. **Introdução ao estudo das políticas públicas**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2016.

COELHO, Rony Gleison da Silva. **Legislação Participativa: atores, iniciativas e processo legislativo**. Dissertação. Unicamp: Campinas, 2013.

CORREIA, Henrique; MIESSA, Élisson. (Coord.). **Estudos aprofundados MPT**. Salvador: Juspodivm, 2020.

COTTA *et al.* Fondaenti di scienza política. In: SECCHI, Leonardo. **Análise de Políticas Públicas**. São Paulo: Cengage, 2019.

DALLARI, Pedro B. de Abreu. Institucionalização da participação popular nos municípios brasileiros. **Instituto Brasileiro de Administração Pública**, Caderno n. 1, p. 13-51, 1996.

DELGADO, Gabriela Neves; RIBEIRO, Ana Carolina Paranhos de Campos. Os Direitos sociotrabalhistas como dimensão dos direitos humanos. **Revista TST**, Brasília, v. 79, n. 2, p. 199-219, 2013.

DELGADO, Maurício Godinho. **Curso de Direito do Trabalho**. São Paulo: LTR, 2019.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Participação popular na administração pública. **Revista de Direito administrativo**, Rio de Janeiro, p. 26-39, 1993.

DUARTE, Evandro Piza. Processos sociais de participação na construção da sociedade: entre alienação, fetiche e racismo institucional. In: SANTOS, Raquel Cerqueira. **Quem participa?** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

DULCE, María José Fariñas. **Democracia e Pluralismo: Um olhar em busca da Emancipação**. São Paulo: Ed. Tirant lo blanch, 2019.

FREY, Klaus *et al.* Redes de Políticas Públicas e de governança e sua análise a partir da websphereanalysis sua análise. **Revista de Sociologia e Política**, São Paulo, v. 17, n. 34, p. 63-83, 2009.

FUNG, Archon. Varieties of participation in complex governance. In: SECCHI, Leonardo. **Análise de Políticas Públicas**. São Paulo: Cengage, 2019.

GASPARDO, Murilo. Democracia Participativa e Experimentalismo democrático em tempos sombrios. **Revista Estudos Avançados**, São Paulo, v. 32, n. 92, p. 65-88, 2018.

GOHN, Maria da Glória. **Teoria dos Movimentos Sociais**. In: SANTOS, Raquel Cerqueira. **Quem participa?** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. Belo Horizonte: Del Rey, 2016.

GROSSELI, Grasiela. **Ciberdemocracia: (Re)pensar a Democracia Representativa a partir das Redes Sociais Virtuais**. 2012. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas. Programa de Pós-Graduação em Direito, Florianópolis, 2012.

HOOKS, Bell. **Erguer a voz**. São Paulo: Elefante Editora, 2019.

IPEA. **Avanços e desafios da participação social na esfera pública brasileira**. Brasília: IPEA, 2009.

MARICATO, Ermínia. **Para entender a crise urbana**. São Paulo: Expressão Popular, 2015.

MENCIO, Mariana. **O regime jurídico da audiência pública na gestão democrática das cidades**. 2007. Dissertação (Mestrado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2007.

MIRANDA, Maria Clara Ferreira. **Gestão Democrática da Cidade e Plano Diretor**. 2006. Dissertação (Mestrado em Direito) - Departamento de Direito da PUC-Rio, Rio de Janeiro, 2006.

MÓISES, José Álvaro. **Democracia e confiança: por que os cidadãos desconfiam das instituições públicas?** São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2010.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Direito da Participação Política**. Rio de Janeiro: Editora Renovar, 1992.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a Sociedade Civil**. São Paulo: Cortez Editora, 2015

PATEMAN, C. Participation and Democratic Theory. In: SANTOS, Boaventura de Sousa. **Democratizar a democracia**. Rio de Janeiro: Civilizar, 2002.

PAULINO, Virginia Juliane Adami; *et al.* Audiências Públicas: histórico, conceito, características e estudo de caso. **Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 3, n. 11, p. 1-266, 2003.

PEREIRA, Rodolfo Viana. **Controle, constituição e democracia**. In: PAIVA, Rayssa Kelly Duarte de. **Democracia e Participação Política**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Democratizar a democracia**. Rio de Janeiro: Civilizar, 2002.

SANTOS, Raquel Cerqueira. **Quem participa?** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

SECCHI, Leonardo. **Análise de Políticas Públicas.** São Paulo: Cengage, 2019.

SENNA, Mônica de Castro Maia. **Que vozes querem calar?** Rio de Janeiro: Centro de Estudos Estratégicos da Fiocruz, 2019.

THOMPSON, Dennis F. **The Democratic Citizen.** In: MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Direito da Participação Política.* Rio de Janeiro: Editora Renovar, 1992.

TRINDADE, Thiago Aparecido. A participação para além dos espaços institucional. In: SANTOS, Raquel Cerqueira. **Quem participa?** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, p.

VELLOSO, Carlos Mário da Silva. **Elementos de Direito Eleitoral.** São Paulo: Saraiva, 2016.

VILLI, Marisa de Castro. **O monitoramento participativo como estratégia da sociedade civil para controle social:** um estudo de caso da plataforma Monitorando a Cidade. 2018. Dissertação (Mestrado em Mudança Social e Participação Política) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

WANDERLEY, Lilian Soares Outtes. **Gestão Pública e Participação Popular no Município de Ronda Alta.** 1996. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Faculdade de Ciências Econômicas. Programa de Pós-Graduação em Administração, Rio Grande do Sul, 1996.