

## Construção de Consenso e Participação Social: Um Caminho para a Cidadania Plena

**Celia Passos**

Advogada/ ISA-ADRS – Advocacia e Mediação  
de Conflitos/ RJ

**Resumo:** O texto convida a revisitar o conceito de interesse público e apresenta a *construção de consenso* como o método mais adequado para promover o diálogo inclusivo, por facilitador capacitado, dando à sociedade a oportunidade de participar e se colocar de forma direta e efetiva. Desse diálogo é extraído um *texto único* que contempla as percepções e interesses de cada um dos envolvidos nas decisões sobre tema específico. Ressalta que a participação social na gestão pública é estimulada pela Constituição Federal, que estabelece em seu artigo 37, com nova redação atribuída pela EC 19/1998, que a lei disciplinará as formas de participação social na administração direta e indireta.

A pressão social das novas demandas inerentes ao mundo contemporâneo, e as facilidades tecnológicas para um atuar direto, permitem-nos vislumbrar a transição da democracia representativa para a democracia participativa. O Estado vem sendo instado a abrir espaço para a participação plena da sociedade nas questões e decisões dos gestores públicos, sendo, com isso, compelido a se reorganizar.

Com a universalização de certos valores e direitos dotados de garantias em sede constitucional, o movimento constitucionalista vem consolidar a obrigação do Estado de protagonizar a efetivação dos direitos fundamentais. A globalização vem propagar as informações, reduzindo a distância entre o local e o global. Por sua vez, a revolução tecnológica inaugura a *era da informação*, da conexão, das redes sociais, lançando a humanidade na pós-modernidade descrita por Manuel Castells em sua trilogia *A Era da Informação*, fazendo emergir novos paradigmas - filosóficos, jurídicos e políticos. [MOREIRA, 2003, p. 22-23]

A promulgação da Constituição Federal de 1988, batizada por Ulysses

Guimarães de “Constituição Cidadã”, estabeleceu uma série de dispositivos com vistas a conferir maior efetividade dos direitos políticos aos cidadãos, contribuindo finalmente para a eficácia do sufrágio universal. A soberania popular encontra sede na Magna Carta que estabelece mecanismos para manifestações expressas, de forma pessoal e direta: o plebiscito e o referendo. De igual forma foi criado um modelo de gestão pública que procura estimular a participação popular no alcance do exercício pleno da cidadania, em estreita harmonia com o processo de democratização do poder público, conforme preconiza o princípio democrático. Com vistas à concretude desse modelo de gestão pública, a Emenda Constitucional número 19/1998, estabelece o diálogo entre a população e o poder público, dando nova redação para o parágrafo terceiro do artigo 37 da Constituição da República, que dispõe que “a lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração direta e indireta”.

A Constituição de 1988, nitidamente conduz para a democratização do poder público, ao criar as condições para melhores mecanismos para o acesso e a participação social nas decisões dos gestores públicos. Para tanto, traz em seu bojo maior número de legitimados para a propositura de “remédios constitucionais”, quais sejam: instrumentos jurídicos para tornar efetivo o exercício dos direitos constitucionais. Além do plebiscito e do referendo, Marcos Juruena nos remete ao princípio democrático como princípio constitucional de organização, refletindo as decisões políticas estruturais do Estado que preconizam a participação, pela expressão da vontade popular, na manifestação da vontade do Estado. [JURUENA, 2005, p. 181]

Neste cenário de estímulo em sede constitucional para a participação popular na gestão pública, surge com força a necessidade de metodologias que permitam a efetividade da participação popular. A negociação coletiva para a *construção de consenso* vem ganhando vulto. É compreendida como um método que estimula a participação de todos na elaboração de consenso pautado em diálogo. Esse método surge como alternativa para a obtenção de consenso sobre algumas questões.

A *construção de consenso* é um método aplicável às hipóteses em que se pretendem soluções para questões que envolvem múltiplos interesses e distintos grupos sociais (múltiplas partes dotadas de interesses próprios),

e sempre visa ao alcance de acordos que se distanciam do método parlamentar, ou seja, da decisão por maioria. Tem caráter inclusivo e tem por objetivo o alcance do melhor acordo para todos. Sendo um método pautado em valores como a colaboração, o respeito, a ética, a confiança, a criatividade, a igualdade, entre outros, a *construção de consenso* é percebida como indispensável para, através de processo de negociação, gerar acordos sustentáveis.

O processo de negociação para a *construção de consenso* é referido internacionalmente como *Consensus Building Process* e vem sendo reconhecido como um método menos formal e mais prático para se alcançar o consenso em temas que necessitem ser articulados, tais como propositura de normas, elaboração de projetos, construção de acordos ou ainda ações que visem ao benefício e à satisfação da totalidade dos envolvidos. Diferencia-se dos demais métodos ao permitir que sejam preservadas as diferenças entre cada um dos participantes (ou cada grupo representado) do processo de negociação para a *construção de consenso*, que devem ser igualmente ouvidos e ter suas opiniões consideradas, vendo, portanto, seus *interesses* e *valores* contemplados no texto do acordo, do projeto conjuntamente elaborado, das ações conjuntamente articuladas ou ainda das normas a serem editadas. [SUSKIND, 2006].

O consenso construído é consolidado em um documento único que usualmente é denominado como *texto único*, que é constituído de forma a abarcar todas as ideias, sem a exclusão de qualquer uma delas, de modo que os distintos grupos (diferentes atores) possam reconhecer no texto consolidado os mais distintos interesses, valores e demais aportes da totalidade dos envolvidos na construção do consenso por meio das instâncias dialógicas constituídas.

Neste aspecto é relevante ponderar que a aplicabilidade do método de *construção de consenso* pode se tornar fundamental no âmbito de alguns setores da administração pública e, em especial, no setor regulado (no âmbito das agências reguladoras), em que a participação popular tem previsão legal e regulamentar e se perfaz pelos institutos da *coleta de opinião*, do *debate público* e da *audiência pública*, processos de participação popular na esfera administrativa.

A *coleta de opinião* é um processo administrativo aberto a grupos sociais determinados, identificados por certos interesses coletivos ou difusos visando à legitimidade da ação administrativa pertinente a esses interesses formalmente disciplinados, pelo qual o administrado exerce o direito de manifestar sua opção, orientadora ou vinculativa, com vistas à melhor decisão do Poder Público. [MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Audiências Públicas*. Apud SOUTO, Marcos Juruena Villela. op. Cit.]

O *debate público*, processo administrativo aberto a indivíduos e grupos sociais determinados, é o meio “*pelo qual o administrado tem o direito de confrontar seus pontos de vista, tendências, opiniões, razões e opções com os de outros administrados e com as do próprio Poder Público com o objetivo de contribuir para a melhor decisão administrativa*”. [op.cit.]

Por fim, a *audiência pública*, além das características dos dois institutos acima referidos, inscreve maior rigor formal quando de seus procedimentos, tendo em vista a produção de específica eficácia vinculatória absoluta, obrigando a Administração a atuar de acordo com o resultado do processo, ou relativa, obrigando a Administração a motivar suficientemente uma decisão que contrarie aquele resultado. [JURUENA, 2005, p. 181]

A Lei 9.472/97 - Lei Geral das Telecomunicações prevê, nos artigos 42 e 44, mecanismos básicos de participação pública direta no processo decisório da Anatel. Segundo o artigo 42, as minutas de atos normativos serão submetidas à consulta pública, formalizada por publicação no Diário Oficial da União, devendo as críticas e sugestões merecer exame e permanecer à disposição do público na biblioteca, e o artigo 44 atribui a qualquer pessoa o direito de peticionar ou de recorrer contra ato da Agência. O Regimento Interno da Agência (RI) prevê três mecanismos para viabilizar a participação popular, quais sejam: a *audiência pública* (art. 42 do RI); a *consulta pública* (art. 45 do RI) e o procedimento de *reclamação* ou *denúncia* (art. 95 do RI).

As *consultas públicas* têm por finalidade submeter minuta de ato normativo a comentários e sugestões do público em geral, bem como documento ou assunto relevante. As críticas e sugestões recebidas pela Agência devem ser examinadas pelo Conselho Diretor antes da edição da resolução. E, ao examiná-las, o Conselho Diretor deve expor os motivos que levaram à adoção ou não das medidas propostas. Tais razões deverão ser arquivadas.

das na biblioteca da Anatel. A *consulta pública* apresenta-se como o mais importante instrumento para se aferir o grau de participação pública direta nos processos decisórios da Anatel, em função de a mesma estar diretamente associada à função normativa da agência [MATTOIS: 2002. p. 204]. As *audiências públicas* destinam-se, por sua vez, a promover o debate e a apresentação oral de matérias de interesse geral, como ocorreu no período que antecedeu a implantação do SMP (Serviço Móvel Pessoal), por exemplo.

As *reclamações* ou *denúncias* podem ser feitas por meio de um procedimento segundo o qual qualquer pessoa que tenha um direito violado ou que tome conhecimento da violação da ordem jurídica envolvendo matéria de competência da Anatel, poderá informar à Agência o fato ocorrido e pode ser formulada à Anatel, por diversos meios, como uma forma de garantia do direito de peticionar contra prestadoras de serviço perante o órgão regulador ou os organismos de defesa do consumidor.

Assim, é pelo fomento à efetiva participação da sociedade nas ações do Poder Público, por meio do acompanhamento, da expressão dos pontos de vista, da opinião, e, ainda, por se fazer ouvir que se democratiza o Poder Público e se legitima o poder normativo dos agentes (não eleitos) que integram as agências reguladoras, já que seus atos devem, no fundo e ao final, resultar da participação democrática no sentido habermasiano da expressão. Para Habermas, a participação democrática se dá por meio de instâncias comunicativas, ou seja, pela criação de espaços para o diálogo entre a sociedade e o Poder Público<sup>1</sup>.

O tema da democratização do Poder Público, ora retratado, nos leva invariavelmente à discussão da concretização dos chamados interesses públicos, cada vez mais diversificados e emergentes. Os distintos grupos sociais possuem peculiaridades que lhes são próprias e querem se fazer ouvir. Cabe ao Estado, em conjunto com a sociedade, suprir as necessidades inerentes a cada um dos grupos sociais. Todavia visualizar, analisar e responder a esta

---

<sup>1</sup> Segundo Habermas, a participação somente se torna possível se considerado o agir comunicativo, cujo conceito leva em conta o entendimento linguístico como mecanismo de coordenação da ação, por indivíduos socializados comunicativamente. Sobre este tema ler Habermas, Jürgen. *Direito e Democracia entre factibilidade e realidade*. Rio de Janeiro. Tempo Brasileiro, 2003.

pluralidade de interesses nos faz refletir sobre a ideia de *interesse público*.

A terminologia *interesse público* no âmbito pátrio é associada ao conceito de *intérêt général* do direito francês, correspondendo o termo “*público*”, neste contexto, ao que existe de comum em uma coletividade, e também a arena pública, como um espaço de atuação pertencente tanto ao Estado quanto à sociedade.

Cumpra então, para a melhor compreensão do tema, diferenciar de *interesse público* os denominados interesses *coletivos* e *difusos*, os quais são eventualmente tratados como sinônimos de “interesse público” embora, no entendimento da maior parte dos doutrinadores, com esses não se confundam. Para a doutrina, os interesses *coletivos* têm distinções em relação aos interesses *difusos*. Os *coletivos* constituem-se nos interesses resguardados a um grupo determinado de pessoas “e apenas a elas, repousando sobre um vínculo jurídico definido que as congrega”, enquanto os interesses *difusos* não encontram “apoio numa relação-base bem definida”, uma vez que o “vínculo entre as pessoas decorre de fatores conjunturais e mutáveis”. [ME-DAUAR, 2005, p. 160]

Na acepção jurídica processual, os interesses *coletivos* e *difusos* encontram diferenciação expressa nos enunciados firmados “a partir de 26.02.1997, data do julgamento pelo Supremo Tribunal Federal” de recurso extraordinário, por meio do qual foi definido o “conceito de interesses difusos e coletivos” de forma a que

passa a receber tratamento uniforme no campo jurisprudencial da seguinte forma: d) é difuso o interesse que abrange número indeterminado de pessoas unidas pelo mesmo fato; e) é interesse coletivo os pertencentes a grupos ou categorias determináveis, possuindo uma só base jurídica; f) a indeterminidade é a característica fundamental dos interesses difusos; g) a determinidade marca o conceito dos interesses coletivos; h) os interesses coletivos ou particularmente os interesses homogêneos, stricto sensu, ambos estão ligados a uma mesma relação jurídica-base e nascidos da mesma origem comum; i) os interesses coletivos caracterizam-se porque “incluem grupos, que, conquanto atinjam pessoas isoladamente,

não se classificam como direitos individuais, no sentido da ação civil pública, posto que sua concepção finalística destina-se à proteção do grupo" [DELGADO, 2000]

Assim, a *determinidade* do grupo de pessoas ou categorias é a marca principal do conceito de interesses coletivos, enquanto a *indeterminidade* constitui a característica principal dos interesses (e direitos) difusos.

Do ponto de vista jurídico, doutrinário, é o interesse público contrastado ao interesse social. Enquanto este é concebido como as aspirações da sociedade, aquele vem sendo associado ao interesse da Administração e do Estado.

Celso Antônio Bandeira de Mello define o interesse público como o *interesse do todo*, no sentido de ser o interesse público não mais do que *"uma forma, um aspecto, uma função qualificada do interesse das partes"*. Assim sendo, para o autor, não há como se *conceber que o interesse público seja contrastado e antinômico ao interesse privado*, pois, nessa hipótese, teríamos que rever imediatamente nossa concepção do que seja a função administrativa. Nessa perspectiva, o interesse público nada mais é do que uma dimensão, uma determinada expressão dos direitos individuais, vista sob um prisma coletivo. [MELLO, 2009, p. 100]

Para Mello, o conceito de interesse público não é o contraponto do direito privado, no momento em que o autor entende que o interesse do todo não é outro que não o interesse das partes, e que encontra essência e significado na expressão de cada um dos direitos individuais, sendo, portanto, a *"dimensão"* ou a *"expressão"* da soma dos direitos e anseios individuais. [op.cit.]

Nesta esteira, Medauar, além de aderir à concepção de interesse público como a soma de interesses individuais, aponta para os distintos significados inseridos no termo quando afirma que *"consistem na soma dos interesses particulares"*, indo, portanto, *"além da soma dos interesses particulares"* e, assim, configurando *"interesse específico da sociedade"* que por sua vez se distingue, em sua essência, dos interesses dos particulares, representando, desta forma, a *"soma, ao máximo, de bens e serviços"*. Sendo assim, o *"valor ético no padrão do interesse público significa que a ação ou*



*ato administrativo*” deve promover o bem geral, ou seja, deve ser “*benéfico para todo mundo*”, consoante o conjunto de necessidades humanas às quais o jogo dos direitos fundamentais não satisfaz de modo adequado e cujo atendimento, no entanto, condiciona a realização dos destinos individuais [MEDAUAR, 2005, p. 161].

Atualmente, nem é o Estado considerado o “titular absoluto do interesse público” e tampouco o interesse público é suficiente para legitimar a ação estatal. [MOREIRA NETO, 2005]

Este processo de erosão do conceito de interesse público, na observação de Moreira Neto, tem motivações fortes:

[...] concorreram para a erosão conceitual: primeiro, ante as novas definições da origem do Poder é certo que a sociedade emergiu na segunda metade do século XX como a real titular do interesse público; segundo, porque, com isso, o Estado passaria a desempenhar nada mais que um papel meramente instrumental relativamente as necessidades da sociedade; e, terceiro, porque, por este motivo, o que a ordem jurídica outorga ao aparato estatal é apenas uma titularidade para a prossecução de sua realização. [MOREIRA NETO, 2001]

Evidencia-se que o “*interesse público*” está passando por uma redefinição e não é percebido como algo estanque da sociedade civil. Tal expressão (“*interesse público*”) encontra relação direta com a disciplina do direito administrativo, sendo consolidada pela doutrina como o próprio fundamento, fim e limite dos atos e medidas da Administração Pública, assemelhando-se ao que no direito francês se denomina interesse geral. A redefinição decorre de críticas com relação ao significado e abrangência da terminologia, cuja imprecisão acaba por oferecer aos intérpretes e operadores do direito, dúvidas quanto ao conceito.

Resta observar que a sociedade é plural e os interesses são canalizados em diferentes abordagens, segundo distintas linhas jurídico, sociológicas e filosóficas, consoante, ainda, aspectos decorrentes de estruturas, estratégias e políticas econômicas. Por essa razão, na atualidade, somente no caso con-



creto, específico, é possível concluir a respeito do sentido exato a ser atribuído ao interesse público.

Por todo o exposto, há sustentação para se afirmar que cada vez se torna menos factível a dicotomia público-privado, com o interesse público sendo o definidor das regras e o privado aquele que se submete a tais regras. A pressão social, como referido acima, faz com que o Estado abra espaço para a *construção de consenso*, permitindo que a sociedade se coloque de forma efetiva e que seja elaborado, por meio de um facilitador devidamente capacitado, um *texto único* que contemple as distintas percepções e interesses de cada um dos envolvidos.

A dicotomia entre o público e o privado, criada pelo liberalismo e marcada pela profunda separação entre o público e o privado, encontra-se fortemente abalada pela emergência social e política, não havendo mais como delegar a representação, quando as novas tecnologias permitem, a cada um e a todos, acompanhar ou mesmo fiscalizar as ações dos gestores públicos. Percebe-se que novos tempos determinam o esvaziamento do caráter de imposição (unilateral) de objetivos e comportamentos pela autoridade estatal, que no fundo e ao final expressa o “interesse público selecionado pelo governante”, já não encontra sustentação. Tampouco é possível sustentar essa dicotomia em um contexto em que as questões anteriormente afetas à esfera privada passam a ser de interesse coletivo, atribuindo ao espaço público o domínio de interação social comunicativa, com relações cada vez mais complexas que tendem a influir no âmbito sistêmico, ficando, assim, cada vez mais tênues as diferenças entre ambos os espaços.

O artigo 174 da Constituição Federal confere ao Estado a atribuição para atuar como agente de regulação da ordem econômica, que dentro da moderna noção de regulação fez surgir a figura das agências reguladoras. Nesta esteira, a regulação “deve favorecer não a imposição de pautas regulatórias, mas a busca do consenso e da mediação de interesses”, sem o afastamento da tutela dos interesses gerais da sociedade. Cabe, portanto, ao Estado mediar os conflitos de interesses, entre os diferentes atores sociais.

Para as questões que envolvem interesses coletivos ou difusos, a via consensual é a melhor indicada, pela possibilidade de atender a todos os envolvidos (estimulando os interesses metaindividuais).

Nesse contexto, foi fortalecido o papel regulador e mediador do Estado por meio da regulação e da busca do equilíbrio no setor regulado, cenário que originou a criação das agências reguladoras. É interessante compreender que, quando da análise da função mediadora das agências, Paiva o faz “*entrecruzando as disposições legais com o marco teórico habermasiano*” adotado, e com os dados advindos da observação dos fatos [PAIVA, 2006]. Para a autora as agências têm a atribuição de

[...] mediar a relação entre interesses públicos e privados, ponderando os princípios concernentes às duas esferas, segundo a lei (e a doutrina dominante), de forma neutra e imparcial. Para o eficiente desempenho deste papel, no entanto, os entes reguladores têm encontrado diversas dificuldades. [PAIVA, *ibid*]

No entendimento de Paiva as agências reguladoras poderiam auxiliar na construção de uma maior ou efetiva democratização do país. Para isso, consoante a perspectiva habermasiana, as agências deveriam criar “instâncias comunicativas”, fomentando a “participação democrática”, o que impõe a construção da “competência comunicativa”. Entende a autora que, “para que tal iniciativa não se restrinja à mera retórica, e alcance efetivamente resultados práticos, reais e efetivos, devemos nos remeter à necessidade da construção da “competência comunicativa” de Habermas” [PAIVA, *ibid*].

Assim, torna-se possível que os espaços públicos e privados encontrem-se preenchidos pela ideia da atuação mediadora do Estado, ideia essa que abandona a sua supremacia para zelar pelo equilíbrio entre os interesses e espaços público e privado de forma neutra, o que representa um grande desafio. [PAIVA, *ibid*]

Em síntese, a experiência tem demonstrado que as decisões negociadas e consolidadas (construídas pelos atores envolvidos no segmento) geram maior comprometimento de todos, sendo, por essa razão, mais sustentável do que aquelas impostas.

O processo de negociação para a *construção de consenso* é um método participativo, inclusivo, pautado no diálogo colaborativo e voltado para circunstâncias que envolvem múltiplas partes. É consensual e permite ao

gestor público, quando capacitado, exercer seu papel de mediador ativo.

O processo prevê uma *etapa preparatória (pré-inicial)*, na qual é feita uma avaliação da necessidade do diálogo para consenso e da adequação dessa metodologia à circunstância em questão; é feito o mapeamento da situação, a designação de um facilitador, a identificação dos representantes dos grupos de interesse legitimados para atuar como tal, construção de uma agenda de trabalho, definição dos papéis de cada um, desenho das regras básicas para a participação e a mobilização dos recursos necessários.

Em seguida, inicia-se a *etapa negociada*, na qual as conversas (entrevistas) são realizadas. É feita a coleta de informações com vistas a buscar a ampliação dos ganhos mútuos, considerando sempre o direito e a ética como norteadores, bem como a organização das possíveis formas de colaboração, o desenho inicial de interesses e valores comuns, complementares e divergentes e, ainda, as formas de se gerar benefícios que ultrapassem os interesses individuais e persigam os metaindividuais para, somente então, em um terceiro momento, formalizados os acordos de interesse geral (decorrente da soma do público com o privado), o acompanhamento, conforme as funções precípuas da administração pública.

Ato contínuo, inicia-se a *etapa pós-negociada*, em que se dá a formalização dos acordos (informalmente) construídos, com a sugestão das formas identificadas como efetivas para o acompanhamento do acordo, sempre com o foco no relacionamento de longo prazo.

Segue-se então a *implementação*, que é a etapa em que se elabora o acordo final, distribuída a documentação que pautará as relações (no que diz respeito às decisões tomadas), com a ratificação dos compromissos assumidos e o monitoramento do resultado.

A *construção de consenso* é um método que promove a participação ativa, garante a representatividade, o comprometimento de todos e, principalmente, a assunção de responsabilidade.

Diante da conscientização da necessidade de cooperação (e colaboração) para o estabelecimento das relações público-privadas (nos distintos propósitos), a negociação para a construção de consenso vem se demonstrando de grande utilidade, já que permite lidar com os distintos interesses de múltiplas partes de forma a ressaltar as diferenças e, ao invés de eliminá-las,

encontrar soluções que permitam o atendimento dos interesses individuais e os metaindividuais, promovendo a ordenação e a equalização dos interesses conflitantes pela via consensual.

A *via consensual* é de aplicação subsidiária e encontra não somente fundamentação legal, mas também estímulos para a sua implementação. Esta afirmação encontra base nas demandas resultantes da Consulta Pública nº 847, de 24 de dezembro de 2007, que trouxe à tona inúmeras discussões sobre a questão da sanção administrativa no âmbito da Anatel, e mobilizou prestadoras, pessoas físicas, associações de consumidores, associação de prestadores, escritórios de advocacia e consultoria, totalizando 26 contribuidores, somando 191 contribuições e 444 propostas, segundo compilação da Agência. Dentre os pleitos de amenização das penalidades e redução de discricionariedade, também teve lugar a busca da consensualidade.

Como resultado do apoio dessas práticas, temos o equilíbrio nas relações sociais, a abertura dos espaços já delineados para a participação social (e a possibilidade de efetiva pacificação social), o que propicia menor litigiosidade, estimulando atitudes solidárias de seus participantes, reduzindo custos que se traduzem em menor resistência às medidas regulatórias, redução de judicialização, redução do tempo, tendo efetiva sustentabilidade e propiciando, no fundo e ao final, a valorização das finalidades setoriais. Esses efeitos decorrem do fato de todos se reconhecerem como autores da decisão, enquanto na sanção o efeito é simbólico (penalidade), efeito preventivo pela coerção (podendo ocasionar resistências e estimular a judicialização), afirmação da Agência perante os regulados fundada na autoridade (poder de *imperium*).

Há outros exemplos de estímulos às práticas consensuais que igualmente repousam na responsabilidade e no comprometimento e não na persuasão. Não geram custos negativos. Se por um lado não se pode negar a eficácia das sanções, por outro é inafastável a efetividade da ordenação e equalização dos interesses pela via consensual.

A Lei 9.433/97, que institui a Política Nacional de Recursos Hídricos e cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, também estimula a participação social nas decisões acerca da gestão dos recursos hídricos, ao estabelecer no inciso VI de seu artigo primeiro que “a gestão dos

recursos hídricos deve ser descentralizada e contar com a participação de Poder Público, dos usuários e das comunidades”, em estímulo às decisões *construção de consenso*.

Dentre as vantagens associadas ao uso dos métodos consensuais, tem-se consagrado o aumento da eficácia da ação administrativa, pelo ganho de celeridade, economicidade, redução da pressão dos interesses públicos sobre os privados e vice-versa (os organizados sobre a decisão administrativa), e a potencialização de valores de certeza, igualdade e segurança, como é bem conhecida.

Em que pese todas as vantagens relacionadas às práticas consensuais em políticas e gestão pública, não se defende o afastamento da apreciação do judiciário de qualquer questão e nem do controle sobre os acordos consensuados que vêm demonstrando maior sustentabilidade.

Não restam dúvidas de que a Constituição da República e a legislação infraconstitucional criam um modelo de gestão pública que procura estimular a participação popular no alcance do exercício pleno da cidadania, encontrando a participação popular estreita harmonia com o processo de democratização do poder público, conforme preconiza o princípio Democrático. A *construção de consenso*, portanto, é o método que possibilita e permite consolidar as condições para maior acesso e participação social nas decisões dos gestores públicos, e o atendimento aos distintos interesses de múltiplos grupos sociais, desbravando o caminho para o exercício da cidadania de forma responsável. Configura uma metodologia fundada na necessidade contemporânea de consensualidade, de autocomposição, de convivência com as diferenças por meio do diálogo. A sociedade civil organizada já não se contenta em eleger seus representantes. Está atenta ao que fazem e como exercem o poder que lhes é delegado. Dispõe de mecanismos e recursos tecnológicos que permitem agir de forma comunitária, estabelecendo um diálogo efetivo (participativo e inclusivo). Por essa razão, vem consolidar o ordenamento jurídico pátrio como instrumento de prestígio que instrumentaliza, na contemporaneidade, os procedimentos para a elaboração de normas para a gestão pública e para a convivência, bem como para as decisões pactuadas nas modernas e complexas sociedades democráticas.

A *construção de consenso* consolida a existência de uma convergência entre os procedimentos fundados no modelo dialógico e a construção de arranjos institucionais democráticos, baseados na ampliação da deliberação livre e sem constrangimentos, sobre assuntos de interesse comum, seja na esfera pública ou na esfera privada.

## Referências

DELGADO, José Augusto, Interesses difusos e coletivos: evolução conceitual. Doutrina e Jurisprudência do STF. **Revista de Processo**. V. 25. n° 98. p 61-81. abril-jun 2000.

HABERMAS, Jurgen. **Direito e democracia**. Vol. II. Tradução: Flávio Beno Siebeneicher. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HABERMAS, Jurgen. **Três modelos normativos de democracia**. Rio de Janeiro, Lua Nova, 1995.

HERNANDEZ, Hernandez. Consensus Building. **Curso de Construção de Consenso**. Universidade de St. Thomas. Aula site UST para alunos do Curso - dezembro de 2007.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. **Agências Reguladoras Independentes**: Fundamentos e seu Regime Jurídico. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

MATTOS, Paulo Todescan Lessa. Agências reguladoras e democracia: participação pública e desenvolvimento. In: FILHO, Salomão (Org.). **Regulação e Desenvolvimento**. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 9ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros Editores, 2001.

MOREIRA NETO, Diogo Figueiredo. **Mutações do Direito Administrativo**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Novas tendências da democracia: consenso e direito público na virada do século: o caso brasileiro**. *Revista Brasileira de Direito Público*. Salvador. n° 1. fev–abr. 2005.

MOREIRA NETO, Diogo Figueiredo. **Parecer sobre a Consulta Pública nº. 847**. Rio de Janeiro: Febratel – Federação Brasileira De Telecomunicações, 2008. Disponível em: <[http://www.telebrasil.org.br/Mat%C3%A9ria%20-%20Va%20 -Parecer%20do%20Parecerista.pdf](http://www.telebrasil.org.br/Mat%C3%A9ria%20-%20Va%20-Parecer%20do%20Parecerista.pdf)>. Acesso em: 24 mar. 2010.

PAIVA, Maria Arair Pinto (Org). **Direito: controle e autonomia no espaço público**. Rio de Janeiro: UAPÊ, 2006.

SOUTO, Marcos Juruena Villela. **Direito Administrativo Regulatório**. Lumen Júris. Rio de Janeiro. 2005 p. 181 apud MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo, in *Audiências Públicas*. Tese apresentada no XXIII Congresso Nacional de Procuradores de Estado.

SUSSKIND, Lawrence E., CRUIKSHANK, Jeffrey L. **Breaking Robert's Rules: the new way to run your meeting build consensus, and get results**. New York: Oxford, 2006.