

DESAFIO DOS EDITAIS DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS SOBRE A VIA METROPOLITANA: INSTRUMENTO DE DIREITO ADMINISTRATIVO DE CONTROLE SOCIAL NUM CONTEXTO DE PLURALISMO JURÍDICO¹.

GILMAR BITTENCOURT SANTOS SILVA²

RESUMO: CONSIDERANDO A NECESSIDADE DE EFETIVAR OS COMANDOS CONSTITUCIONAIS SOBRE PARTICIPAÇÃO POPULAR E A NECESSIDADE DO DIREITO ADMINISTRATIVO DE VIABILIZAR MECANISMOS DE CONTROLE SOCIAL SOBRE AS POLÍTICAS SOCIAIS PÚBLICAS, SURGEM AS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS COMO INSTRUMENTOS ESSENCIAIS PARA A CONSECUÇÃO DESTE FIM. O PRESENTE ARTIGO TEM A PRETENSÃO DE ANALISAR AS CONDIÇÕES QUE FORAM PRODUZIDOS OS EDITAIS E RESPECTIVAMENTE SEUS EFEITOS NAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS SOBRE O PROJETO DA VIA METROPOLITANA NA CIDADE DE LAURO DE FREITAS NO ESTADO DA BAHIA, VERIFICANDO ATRAVÉS DE ESTUDO DE CASO NUMA PERSPECTIVA DA DEMOCRACIA DELIBERATIVA E PLURALISMO JURÍDICO.

1 Recebido em 12/08/15, aprovado, definitivamente, em 05/12/15.

2 Doutorando em Políticas Sociais e Cidadania pela UCSal. Mestre em Políticas Sociais e Cidadania pela (UCSal (2015) Especialista em Direito do Estado pela UFBA (2011). Especialista em Metodologia do Ensino Superior pela UNEB (2003). Defensor Público do Estado de Classe Final. Professor de Direito de Direito Administrativo da UNINASSAU.

PALAVRAS-CHAVE: AUDIÊNCIA PÚBLICA. DIREITO ADMINISTRATIVO. PLURALISMO JURÍDICO.

ABSTRACT: CONSIDERING THE NEED TO GIVE EFFECT TO THE CONSTITUTIONAL COMMANDS ON POPULAR PARTICIPATION AND THE NEED OF ADMINISTRATIVE LAW TO FACILITATE SOCIAL CONTROL MECHANISMS ON PUBLIC SOCIAL POLICIES, THERE ARE PUBLIC HEARINGS AS ESSENTIAL TOOLS FOR ACHIEVING THIS GOAL. THIS ARTICLE PURPORTS TO ANALYZE THE CONDITIONS THAT THE NOTICES WERE PRODUCED RESPECTIVELY AND ITS EFFECTS ON PUBLIC HEARINGS ON THE METROPOLITAN ROAD DESIGN IN LAURO DE FREITAS CITY IN THE STATE OF BAHIA UNDER AN OPTICAL CRITICAL THEORY, CHECKING FROM THE PERSPECTIVE OF CASE STUDY AND A PERSPECTIVE OF DELIBERATIVE DEMOCRACY AND LEGAL PLURALISM.

KEY-WORDS: PUBLIC HEARING. ADMINISTRATIVE LAW. LEGAL PLURALISM.

INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como objetivo analisar os editais de convocação para as audiências públicas realizadas pela Defensoria Pública do Estado na cidade de Lauro de Freitas, Estado da Bahia, no ano de 2015, referente ao projeto de construção da Via Metropolitana e suas implicações na cidade, numa perspectiva dialética, como um estudo de caso, tendo como suporte a revisão bibliográfica do tema nas Ciências Sociais e do Direito na teoria da Democracia Deliberativa e do Pluralismo Jurídico.

Considerando que Edital deve considerar três aspectos quanto a Audiência Pública conforme os elementos elencados: a) Padrão de Informação; b) Destinatários e o c) Objetivo. Portanto, reconhece-se de logo que tanto as audiências como os editais sofrem alteração por estes três aspectos, destacando-se o último item que mais interessará neste espaço.

Compete sublinhar ainda a precariedade das conclusões em vista de que o levantamento foi realizado sob amostra (três editais), (Estudo de caso) sob um tema específico, bem como de um prazo limitado, e realizado por uma única instituição, consistindo este como proposta de uma possível direção, às audiências públicas a serem realizadas do que uma solução pronta para os diversos problemas deste instrumento de participação popular.

1 BREVE HISTÓRICO

A partir de uma atuação da 5ª Defensoria Pública de Lauro de Freitas, especializada em Fazenda Pública, realizando uma agenda de reuniões em bairros na cidade: Parque São Paulo, Portão, Quingoma, resalte-se que este último bairro, encontra-se o Quilombo³ de Quingoma, em Lauro de Freitas/Ba.

A Defensoria Pública do Estado foi instada pela população a buscar maiores informações sobre a obra intitulada via metropolitana, particularmente pela comunidade no Quilombo de Quingoma⁴, uma vez

3 A partir de 2003, com base na Constituição Federal e na Convenção da Organização Internacional do Trabalho –OIT nº 169, se dá a seguinte ordem de medidas e instrumentos: Decreto nº 4.887/ 2003, que trata da titulação das terras dos remanescentes; Decreto nº 6.040/2007, que regulamenta a política de desenvolvimento para as populações tradicionais; Decreto nº 6.261/2007, o qual fixa a Agenda Social Quilombola (ASQ), que ampliou a abrangência do Programa Brasil Quilombola (PBQ), coordenado pela Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial – ligada à Presidência da República (SEPPIR); A Lei nº 12.288/2010, Estatuto da Igualdade Racial, que referencia as comunidades quilombolas.

4 Há uma disputa sobre o uso da categoria “remanescentes de quilombos” e “quilombolas”, como lembra o antropólogo José Maurício Arruti(2000), o primeiro termo foi adotado como categoria jurídica pelo Constituinte de 1988 (ARRUTI, 2000) e é um empréstimo do uso que é feito para os indígenas no Nordeste, o termo homogeneiza as relações, ao tempo em que desconsidera as diversas formas de resistência empreendidas por essas pessoas. Desta forma, adota-se neste trabalho o termo quilombolas como a categoria de pessoas que se autodeclaram descendentes daqueles que fundaram os quilombos.

que esta sequer foi consultada sobre a obra, de balde ter sido certificada desde 2013 (conforme processo administrativo nº 4160.002243/2013-00, contudo pendente de titulação, segundo a comunidade por falta de contratação de profissional de Antropologia pelo poder público). Passou a oficialar os diversos órgãos da Administração Federal, Estadual e Municipal⁵, não recebendo respostas sobre o projeto.

Durante a reunião do dia 12.04.2015 na Quingoma, ficou definida a realização de uma Audiência Pública para o dia 13.05.2015 para conhecer os aspectos da obra, bem como seus impactos. Ressalte-se aqui que a comunidade por deliberação à unanimidade, definiu que seria importante atrair outros parceiros para a luta e estabeleceu trazer para o debate outro bairro, pelo que também foi incluído o bairro do Capelão. Note-se que a Audiência ficou assim para discutir os impactos na Quingoma e também no Capelão, o que teve plena aceitação das lideranças do capelão (conforme ata de Reunião da Associação dos Moradores de Quingoma).

Ocorre que, da assinatura do Decreto acima citado até o mês de maio deste ano, a população de Lauro de Freitas teve poucas oportunidades de saber do conteúdo do projeto e de seus impactos, inclusive as localidades sob risco de desapropriação, nada sabiam sobre a citada obra, intitulada Via Metropolitana.

Pouco sabendo sobre o projeto foram convidados a participar os órgãos já citados e a concessionária Bahia Norte. No dia 13 de maio de 2015, data acordada pela comunidade e Defensoria Pública na Câmara de Vereadores da Cidade de Lauro de Freitas, sob a presidência da Defensoria Pública e após uma caminhada realizada por pessoas que vi-

5 Fundação Cultural Palmares-FCP, Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA) Estadual (Secretária de Planejamento - SEPLAN, Secretária de Desenvolvimento Urbano - SEDUR, Instituto do Meio Ambiente e Recursos Hídricos - INEMA, Secretaria de promoção da Igualdade Racial - SEPRMI, Municipal (Secretária de Meio Ambiente e Recursos Hídricos-SEMARH, SEPLAN- de Lauro de Freitas.

vem na comunidade peloprincipal de acesso ao litoral norte do Estado, foi realizada a primeira Audiência Pública na cidade sobre o projeto da via metropolitana.

Naquele momento ficou evidenciado que o ato não passara por instâncias deliberativas dentro do Estado e que precisava de maiores esclarecimentos. A Concessionária Bahia Norte que recebeu do Estado da Bahia, através do Decreto n. 15.159, de 28 de maio de 2014, a administração da obra, demonstrou não saber que existia um quilombo no local, bem como não apresentou alternativas para o traçado, contudo não era apenas isso. O modelo proposto de compensação para a cidade era precário, fruto da ausência de um debate na Instância deliberativa estadual o CONCIDADES, conselho vinculado a SEDUR e responsável por deliberar sobre projetos referentes a moradia e mobilidade urbana no Estado, conforme Lei Estadual nº 10.704, 12 de novembro de 2007 e Decreto Estadual nº 10. 949, de 06 de março de 2008. Por sua vez a Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Energia, Transportes e Comunicação da Bahia- AGERBA e o INEMA afirmaram a legalidade da obra e que estavam acompanhando tudo.

O Estado da Bahia entregou à Bahia Norte S.A., concessionária de serviços públicos, a construção de trecho interligando a Rodovia BA-099 e a Rodovia BA-526, ficando a AGERBA como responsável pela fiscalização da obra. Apenas de passagem estava claro que a obra estava em curso. Conforme seu jornal de março de 2015, ano III, edição XIII, supressão de vegetação, estudo de arqueologia e tudo mais, bem como de negociação direta com alguns moradores para a desapropriação.

Nessa audiência, realizada em 13 de maio de 2015, foi criada uma comissão⁶ para discutir os interesses da comunidade de Quingoma, frente

6 ⁴ A partir dessa comissão, inicialmente composta por representação de INCRA INEMA, SEMARH, Câmara de Vereadores de Lauro de Freitas, Concessionária Bahia Norte, Conselho Municipal de Defesa dos Direitos da Mulher, Conselho de promoção da Igualdade Racial e Associação do Quingoma e Capelão e da Defensoria Pública do Estado.

a construção da Via metropolitana. Contudo, também foi estabelecida a necessidade de prestação de informações pelos órgãos e concessionária para a Defensoria Pública do Estado, mediante ofício.

Mediante informações encarte de informativo da empresa Bahia Norte da, ficou evidente que o traçado cortava o Município em três bairros: Quingoma, Jambeiro e Parque São Paulo (março de 2015, ano III, edição XIII).

Uma parte da Administração Pública municipal também informou que não teve acesso as informações do projeto de traçado, chamando atenção os pedidos de informação do SEMARH, através dos ofícios 038/2015 e 039/2015, sem que houvesse resposta, até então da Concessionária ou da AGERBA⁷. Isso também ocorreu com o ofício 207/2015-DPA, expedido pela FCP.

A segunda Audiência Pública foi realizada em 01.07.2015, na Associação de Moradores e Amigos de Parque São Paulo, com a 5ª Defensoria Pública Cível de Lauro de Freitas, na qual foram apresentadas as informações do projeto, entre outros dados informou-se à comunidade os valores envolvidos, a área a ser desapropriada, alguns problemas envolvidos no projeto e os Direitos estabelecidos na Constituição Federal, nas convenções e acordos internacionais, em particular sobre o Direito à moradia.

A SEPLAN do município fez alguns esclarecimentos e sugestões importantes sobre o traçado e a representação da SEDUR apresentou breves colocações. Ressaltando que em virtude da ausência de representantes da Concessionária e AGERBA, se por um lado algumas indagações ficaram sem resposta, por outro percebeu-se alguma amplificação da participação dos moradores, inclusive demonstrando em alguns

7 Defensoria Pública do Estado iniciou um diálogo sobre a Via Metropolitana e a Concessionária com a participação do INCRA, SEPRMI, FCP, mas virtude das dificuldades de diálogo inicial com a AGERBA a 5ª DP cível ingressou com um mandado de segurança 0501759-40.2015.8.05.0150 que tramita na vara de fazenda pública de Lauro de Freitas, buscando informações sobre o projeto.

momentos desconhecer o projeto da via. Desta forma deliberou-se entre outras coisas, a designação de uma nova Audiência Pública a ser realizada no dia 05.08.2015, também na sede da Associação de Moradores e Amigos de Parque São Paulo. Garantindo-se a presença tanto da Concessionária quanto da AGERBA. Em resumo, houve cerca de 180 pessoas na primeira Audiência Pública, 100na segunda, e mais 121 na terceira(segundo a Ata, sob a guarda da 5ª Defensoria Pública).

Diversos aspectos poderiam ser analisados nessas Audiências Públicas, inclusive quanto aos efeitos concretos, mediante deliberações retiradas dali como bem salienta DOS SANTOS “independentemente do fato das audiências estarem previstas em lei ou em norma administrativa, deve-se destacar a importância da produção de normas de caráter concreto para a regência de audiências específicas” (2015, p.117). Interessa neste momento verificar como as reuniões preparatórias puderam moldar os editais e imprimir mudanças na dinâmica das audiências públicas, ainda que o objeto fosse semelhante em todas.

2 PLURALISMO JURÍDICO E AUDIÊNCIA PÚBLICA

As Audiências Públicas são realizadas essencialmente considerando as informações existentes, o público a quem se destina e a partir dos objetivos que serão elencados. A experiência do Supremo Tribunal Federal é muito rica neste tema, embora recente, tendo fixado alguns parâmetros principalmente quanto a audiência para a coleta de provas:

São três hipóteses de cabimento que possibilita adoção dos mecanismos de informações pelo supremo tribunal federal, nos termos deste parágrafo: a1) necessidade de esclarecimento de matéria; a2)necessidade de esclarecimento de circunstância de fato; 3) a insuficiência de informações existentes nos autos. (RAIS,2012, p.49).

Neste sentido, a questão fundamental é saber se as regras jurídicas⁸ de uma audiência, com uma presidência e regras de interlocução jurídica se assemelham aos previstos pelo Estado. O Direito estatal está assentado na democracia representativa que se fundamenta na eleição de alguns poucos para representar interesses de uma comunidade:

A representação democrática assenta na distância, na diferenciação e mesmo na opacidade entre representante e representado. Kant, no Projecto de Paz Perpétua, de 1795 (1970: 1º artigo definitivo), definiu melhor que ninguém o caráter paradoxal da representação democrática ao afirmar que a representatividade dos representantes é tanto maior quanto menor for o seu número e quanto maior for representados é tanto maior quanto menor for o seu número e quanto maior for o número dos representados. (SANTOS, 2010, p.238)

De modo geral, as autoridades publicam as regras com base em experiência sociojurídicas pessoal, ou seja, com uma autoridade, com o tempo definido, com os elementos de defesa e do contraditório. Isso está fixado nos limites do Direito do estado posto, o paradoxal é que parte da Doutrina sobre o tema trata essa matéria como uma janela para oportunizar a coexistência de outras formas de Direito não originadas no Estado.

A partir de uma visão plural, percebe-se que não existe uma vontade uma e homogênea do povo, capaz de ser identificada pelo Tribunal, e sim diferentes interesses disseminados em diversos setores da sociedade, de modo que somente por meio do debate e da participação é possível conferir a devida legitimidade aos processos de interpretação constitucional. (LISBÔA, 2013, p.160)

8 Toma-se aqui as regras como definidas pelo Jurista Humberto Avila:[...] São normas imediatamente descritivas, primeiramente retrospectivas e com pretensão de decidibilidade e abrangência, para cuja aplicação se exige a avaliação da correspondência, sempre centrada na finalidade que lhes dá suporte ou nos princípios que lhes são axiologicamente sobrejacentes, entre a construção conceitual da descrição normativa e a construção conceitual dos fatos. (2012, p. 85)

Considerar a existência de uma única forma de Direito (normalmente o Estatal) é mais um fetiche jurídico, que uma realidade. Isto talvez nunca tenha ocorrido, tornando-se sobranceiro o questionamento do paradigma a partir das Constituições Nacionais da América Latina:

A superioridade formal e a ascendência axiológica da constituição sobre todo o ordenamento jurídico produzem uma importantíssima modificação no Direito administrativo: a lei é substituída pela constituição como a principal fonte desta disciplina jurídica. A reserva vertical de lei foi substituída por uma reserva vertical de constituição. A constituição passa a figurar como norma diretamente habilitadora da atuação administrativa, havendo uma verdadeira “osmose entre a constituição e a lei”. Pode-se assim, dizer, com Canotilho, que se abre caminho para “uma legalidade sem lei. (BINENBOJM, 2008, p. 130)

O reconhecimento de uma norma emanada de outra fonte que não o Estado é uma realidade. Os sistemas coexistem com maior ou menor interseção com a norma de Estado e é percebida pelas autoridades e pela sociedade. Há uma plêiade de exemplos neste sentido. Impondo a Administração Pública um novo olhar sob o tema:

Com efeito, a lei democrática, produzida em observância aos limites constitucionais, opera de forma complementar ao sistema de Direitos fundamentais, concretizando, ampliando ou restringindo tais Direitos, seja em prol de outros Direitos fundamentais, seja em proveito de interesses difusos da comunidade. À Administração Pública, por intermédio de seus órgãos, entidades ou delegatários, cumpre tanto a realização dos Direitos fundamentais (por meio de abstenção, restrições ou prestações positivas), como a consecução de objetivos de viés coletivo (decorrentes diretamente da constituição ou estabelecidas validamente pelo legislador democrático). (BINENBOJM, 2008, p.76)

A percepção de um modelo de coexistência entre os sistemas não pode ser uma miragem para o jurista. Essencialmente, uma proposta de pluralismo jurídico tem de se perceber na ausência de neutralidade tanto na norma estatal como noutras, deve-se, entretanto, reconhecer o resultado de um processo de construção e assentamento de valores.

Identificando tanto os limites do Estado como as dificuldades da sociedade civil e movimentos sociais:

Os projetos a rigor, multiplicam-se, mas de modo tópico, como recursos gerenciais ou simulacros. É como se houvesse uma falta de consideração para com o fato de que as organizações complexas reproduzidas pela sociedade da informação são organizações plurais e reflexivas, nas quais coexistem distintos centros dinâmicos, muitos interesses e expectativas, mais de uma meta. (NOGUEIRA, 2005, p.212)

Assim como esta nova realidade assenta-se sobre critérios de Direitos Humanos, cujo contexto de Direitos Fundamentais origina a ideia de Novos Direitos. Concorde-se de logo com César Luiz Pasold sobre a relevância deste debate: “É importante frisar, também, que a questão dos Novos Direitos não pode ser abordada de maneira completa se não for resgatada toda a “afirmação histórica dos Direitos Humanos”, expressão feliz de Fábio Konder Comparato (2016, p. 227). E prossegue:

Na minha opinião, a questão estratégica, hoje, é encontrar-se o modo mais seguro para garantir os Direitos do Homem, entre os quais se incluído, obviamente, os Novos Direitos. Isto implica, necessariamente, o conhecimento de suas origens, natureza e evolução, além do estudo de seus aspectos fundamentais, éticos e dos mecanismos efetivos de sua defesa e aplicação. (PASOLD, 2016, p. 227).

A produção dessa regulação como resultado desse reconhecimento da relatividade dos Direitos em debate, pois supera a noção maniqueísta, indo além de uma obra de caridade dos agentes envolvidos, mas o reconhecimento dos limites do Direito originado no Estado, da sua linguagem para dar conta das demandas de certa comunidade, exigindo um esforço de reelaboração e integração das agendas dos interessados:

Entendo que a novíssima retórica deverá intensificar a dimensão dialógica intersticial da nova retórica e convertê-la no princípio

regulador da prática argumentativa. Em termos ideais, a polaridade orador/auditório deve perder a rigidez para se transformar numa sequência dinâmica de posições de orador e de posições de auditório intermutáveis e recíprocas que torne o resultado do intercâmbio argumentativo verdadeiramente inacabado; por um lado, porque o orador inicial pode acabar por transformar-se em auditório e, vice-versa, o auditório em orador e, por outro lado, porque a direção do convencimento é intrinsecamente contingente e reversível.(SANTOS: 2011, p. 105)

Essa nova retórica que trata os destinatários do Direito como parte integrante da formação deste. Dos quais ressaltam as comunidades tradicionais que tem como característica, entre outras, a construção de decisões coletivas por consenso, ao invés das maiorias, como ocorre na Democracia representativa. Ora a própria atuação dos grupos objetos de Direito vem resignificando não só a forma de obter os Direitos postos pelo Estado, mas servem a construir novos pressupostos de Direitos:

Ainda que os chamados Direitos “novos” nem sempre sejam inteiramente “novos”, na verdade, por vezes, o “novo” é o modo de obtenção de Direitos que não passam mais pelas vias tradicionais - legislativa e judicial -, mas provêm de um processo de lutas e conquistas das identidades coletivas para o reconhecimento pelo Estado. Assim, a designação de “novos” Direitos refere-se à afirmação e materialização de necessidades individuais (pessoais) ou coletivas(sociais) que emergem informalmente em toda e qualquer organização social, não estando necessariamente previstas ou contidas na legislação estatal positiva.(WOLKMER, 2001, p. 166)

Desta forma o reconhecimento do potencial da comunidade não se restringe a participação de discursos e da pressão para a criação, modificação de Direitos, mas de ela própria se apropriar da construção destes Direitos, cabendo a o reconhecimento disso por quem os estuda.

Por outro viés, o Direito estatal deve ser visto com a perspectiva de sua parcialidade, sendo fruto de relações e atritos entre o capital e trabalho, cujo primeiro em regra faz assegurar suas posições através de

um discurso de legitimação, sem uma reflexão das origens desse Direito e dos significados históricos.

Como consequência dessa forma de produção construiu-se uma correlata forma de Estado e de exercício político que desse conta da estrutura que refletia o poderio econômico dos grupos capitalistas, e que apresenta características bem descritas por Marx, citado por Wolkmer:

Para tanto ensina Marx, a burguesia" (...) suprime cada vez mais a dispersão do meios de produção, da propriedade e da população. Aglomerou as populações, centralizou os meios de de produção e concentrou a propriedade em poucas mãos. A consequência necessária dessas transformações foi a centralização em poucas mãos. (WOLKMER, 2001, p. 40).

No que diz respeito ao Estado Europeu o liberalismo político auxiliou, contudo, a construir uma tradição político-jurídica liberal assegurando-se as liberdades individuais (Direitos fundamentais de primeira dimensão, cuja consequência, com as lutas emancipatórias e sindicais foram a criação de Direitos fundamentais de segunda dimensão, contudo isso não ocorreram da mesma forma nos Estados na América Latina (dentre eles o Brasil). Ou seja, dentre outras coisas o liberalismo burguês na Europa legou uma Democracia fragilizada, isso porque assomou-se a tudo isso que foi dito preteritamente sobre imperialismo, definido por Atilio Borón:

La caracterización básica del imperialismo, tal como fuera realizada por Lenin en 1916, identificaba cinco rasgos esenciales de la etapa imperialista del capitalismo: a) la concentración de la producción y el capital, la creación de los monopolios y la progresiva desaparición del mercado competitivo; b) la fusión del capital bancario con el industrial y la aparición del capital financiero; c) la exportación de capitales y la búsqueda de nuevas posibilidades de inversión; d) la formación de asociaciones internacionales monopolistas de capitalistas que se reparten el mundo; e) la terminación del reparto territorial del mundo entre las potencias capitalistas más importantes, con el objeto de adueñarse de mercados externos y asegurarse el suministro de materias primas. (BORÓN, 2003, p. 51).

Aclara-se que ao menos, na América Latina, o liberalismo não foi capaz de gerar ambiente cultural favorável as democracias nos moldes das europeias, sujeitando sua população a governos autoritários e interrupções de processos de democratização do poder, dando ensejo a compreensão de que não se tratava de um desenvolvimento similar do capitalismo como ocorrido na Europa, veja-se que não se fala que lá este tipo de governo de força não tenha surgido, inclusive como entre o momento de erguimento e de crise do imperialismo capitalista, reconhecido como a categoria histórica do Fascismo⁹

No que diz respeito as ditaduras na América Latina, elas estão de forma geral numa fase distinta do capitalismo monopolista, ou seja, se vincula a saída de uma forma de capitalismo concorrencial anterior, a consequente relocação do centro de poder das burguesias nacionais para as transnacionais impondo as primeiras um tipo de adestramento aos modelos internacionais de sua participação, ausência de base de massas na estrutura desses regimes, o que diferencia dos mecanismos de estados de força na Europa.

9 Segundo o sociólogo Atílio Boron o Fascismo tem seis traços característicos: 1) *El fascismo se situó históricamente en el período de maduración y crisis de la fase clásica del imperialismo.* 2) *se había producido ya un notable desarrollo del capitalismo de resultados de la burguesía monopolítica nacional y surgió como la fracción predominante de la economía.* 3) *En las condiciones vigentes durante la fase clásica del imperialismo el modo de acumulación capitalista requerían necesariamente la búsqueda y el control de mercados exteriores.* Todo esto confluía para engendrar uno de los vástagos más importantes del imperialismo: el colonialismo, 4) *El fascismo, forma excepcional del estado capitalista, se originó en la grave crisis económica, social, política e ideológica que afectó a los países europeos en los años que siguieron a la Primera Guerra Mundial. Más específicamente, el Estado fascista se edificó sobre los escombros de una frustrada ofensiva revolucionaria de la clase obrera y sobre los hombros de una masiva movilización de la pequeña burguesía.* 5) *La ideología fascista, a pesar de su carácter de "amalgama contradictoria", reprobó un intento de sustitución de la vieja ideología liberal.* 6) Finalmente, una categorización histórica del fascismo debería prestar atención a la forma en que éste reestructuró el aparato estatal y el modo como transformó las relaciones entre las clases. El estado fascista, surgido de las cenizas de la democracia liberal pero conservando muchas de sus características -explicable por el hecho de que al fin de cuentas ambos son formas particulares de un mismo tipo de estado, el capitalista. (BORON, 2003, 59).

A base de sustentação foram as classes médias e não os pobres. Inexistindo uma agenda de estrutura ideológica de nação com reorganização social, sem modificar as estruturas de Estado tão profundamente como os regimes fascistas. Caracterizando-se um Estado burocrático militar, distinto do fascismo do “velho mundo”.

Tudo isso nos aponta para um Estado burguês que foi incapaz de superar demandas necessárias para uma “civilização” do capitalismo, tais como expulsão ou êxodo do campo pela concentração de terras (latifúndios), resultando no inchaço das cidades e inexistência ou insuficiência de infraestrutura das cidades, pauperização das classes mais vulneráveis, vulnerabilização da proteção social pelo incremento massivo de grandes massas da população no sistema de assistência e de saúde pública entre outros efeitos.

Assim mesmo, há de existir todo um arcabouço filosófico, político, que desagua no discurso jurídico capaz de sustentar os modelos de estado, tanto nas ditaduras burocráticas militar, como nas democracias burguesas que sustentem esses pretensos Direitos a exclusão ainda que assimétricos com outros Estados sobre influência do capitalismo.

Falta perceber o quanto isso significa na ordem jurídica nacional. Nos códigos, nas leis, nos atos administrativos derivados dessas leis. Como nos Lembra Wolkmer “...a íntima conexão entre a suprema racionalização do poder soberano e a positividade formal do Direito conduz à coesão e predominante doutrina do monismo” (2001, p.46).

O monismo se caracteriza por dois aspectos. Em grande medida se verifica que para a efetividade da aplicação de um discurso burguês, a sua unidade é fundamental, ou seja, no campo do Direito é preciso para a devida expansão e permanente frutificação das práticas sociais capitalistas quanto maior o nível de centralidade do órgão que profere as decisões jurídicas, maior a sua influência sobre essas camadas, bem como maior a sua capacidade de resguardar suas posições de vantagens.

Isso significa a redução da capacidade das classes subalternas de participar das decisões em virtude dessa centralização pelos processos de construção deste Direito. Isso conduz a segunda característica que diz respeito a produção dessas normas amplamente controlada por uma burocracia e estrutura política ligada ao Poder Político, mas com estreita ligação dos setores do capitalismo.

Portanto a própria forma pelo quais este monismo se corporifica como uma relação de um Direito oriundo de um Estado, se posiciona como um instrumento formal e pouco acessível as classes subalternas. Dessa maneira não se aplica um Direito aceito por sua ampla aceitação e deliberação, mas pela validade das normas e procedimentos previamente estabelecidos. O Direito se vincula ao mecanismo de produção desvinculado dos modelos pré-capitalistas, as normas escritas. A lei é o espaço do paradigma em que toda a disputa se resume nela a única forma de “superação” do conflito.

Distintamente das normas pré-modernas e pré-capitalistas, denominadas pela legitimidade tradicional e legitimidade carismática, O Estado moderno consagra agora a legitimidade jurídico-racional, calcada na despersonalização do poder, na racionalização dos procedimentos normativos e na convicção de uma “obediência moralmente motivada”, associada a uma conduta correta. Neste processo de legitimação, a ordem jurídica, além de seu caráter de generalização e abstração, adquire representação formal mediante a legalidade escrita. A lei projeta-se como o limite de um espaço privilegiado, onde se materializa o controle, a defesa dos interesses e os acordos entre os segmentos sociais e hegemônicos (WOLKMER, 2001, p. 48).

Frise-se que as várias formas de positivismos se fundamentam em geral nos aspectos de coercitividade, imperatividade da norma e fonte única do Direito (BOBBIO, 1996, p. 249) o que hoje predomina é o também representara uma posição ideológica no mundo jurídico.

Este modelo de Direito representava como resultado uma construção racional de característica iluminista bem descrita por Wolmer:

Constatou-se que na evolução histórico-política do Ocidente prevaleceu uma cultura unitária que reproduziu idealizações normativas, montagens e representações míticas, reveladoras de certo tipo de racionalização formal e da legalidade estatal, próprias de um modo particular de reprodução econômico-social. Por sua vez, tanto racionalismo filosófico quanto o iluminismo político favorece os horizontes específicos do Estado liberal de base burguês-capitalista que, como fonte única de validade, foi capaz de exprimir em normas jurídicas, as ideias, os objetivos, as necessidades e as relações sociais de segmentos dominantes da sociedade". (WOLKMER, 2001, p.66).

Segundo Wolkmer o Direito como sinônimo de lei do Estado é o paradigma dominante:

Isto posto, e retomando a linha de condução do primeiro capítulo, há de se deixar evidenciado que o paradigma jurídico tradicional - Direito identificado como lei como produção exclusiva do Estado - é o modelo normativo que vem dominando oficialmente, em fins do século XX, os países industriais avançados primeiro Mundo (Europa central0 e os países em desenvolvimento da periferia (América Latina), independentemente do enquadramento dessas sociedades em estruturas sócio-políticas capitalistas de livre mercado ou de planificação econômica estatal (WOLKMER, 2001, p.81)

A alternativa a este modelo é reconhecer que existe um Direito plural construído conforme a concepção de que cada grupo ou comunidade, exemplificado como as comunidades historicamente vulneráveis têm o Direito de se contrapor ao Direito posto, ou seja, para este a perspectiva jurídica deve considerar as construções e formas de vida dessas comunidades como mecanismo de regulação, respeitando as decisões construindo uma nova retórica jurídica mais dialogada que o Direito estatal.

O pluralismo jurídico identifica que os Direitos fundamentais, entendendo-os como Direitos proclamados pelo Estado e reconhecido aos cidadãos como resultado de luta histórica, tem-se de tentar dar conta das dinâmicas sociais, impondo-se um olhar diferenciado criado pelas realidades econômicas, sociais e tecnológicas.

Neste sentido é que exsurge a perspectiva de “novos” Direitos. Que se repise, devem ser vistos, para além, de novas parcelas de Direitos a que fazem parte toda a população ou seguimentos dela, todavia como uma mudança em expressões antigas e na forma de obtenção desses Direitos.

2.1 CONSIDERAÇÕES PRÉVIAS.

Quanto as informações iniciais, até a data da 1^a Audiência Pública, nem a 5^a Defensoria Pública do Estado, nem a comunidade envolvida no projeto sabia com exatidão qual era a área envolvida, não se sabia sequer qual ato administrativo autorizava tais procedimentos. Isso fez com que a comissão que organizou o edital de convocação o fizesse sem refletir sobre os diversos aspectos da Audiência Pública, bem como dos poderes conferidos ao organizador da mesma.

Quanto ao público destinatário, é preciso pontuar que enquanto o convite para participar é feito a uma comunidade em geral, há claro uma indicação de para quem se faz uma audiência e há uma mobilização neste sentido. Assim, desde a primeira Audiência Pública, a comunidade do Quilombo de Quingoma teve grande protagonismo, conforme ata da Audiência Pública sob a guarda da 5^a Defensoria Pública.

Nessa esteira, deve-se ressaltar os objetivos. As audiências públicas servem para colher provas ao convencimento das autoridades, publicidade a comunidade, e controle social (DOS SANTOS, 2015, p. 158), pelo que não me parece um objetivo o de conferir legitimidade a uma decisão, nem mesmo o que democratizar.

De uma forma geral, os dois primeiros editais estavam direcionados a comunicar elementos a Defensoria Pública para tomar as medidas que entendesse necessárias (Medidas judiciais, Termos de ajustamento

de conduta, Termos de Cooperação Técnica¹⁰, Procedimento por Dano à Coletividade-PADAC), enquanto o último edital se prestara mais a buscar uma Audiência Pública que informasse ao público do Parque São Paulo.

2.1.1 QUANTO AO OBJETIVO

Observa-se que quanto aos objetivos o edital, pode conferir um maior ou menor poder da pessoa que dirige os trabalhos, ampliando ou reduzindo a pauta, bem como dá maior ou menor participação dos grupos interessados na política. Creio que em virtude da mudança de objetivo também, permitiu-se a redução do número de órgãos participantes das audiências públicas, privilegiando a pronúncia dos interessados.

Deve-se considerar o tempo concedido aos debatedores e aos membros da comunidade e suas representações. Os objetivos ainda influenciaram diretamente na forma de estabelecer o tempo, e as reuniões preparatórias definiram um maior tempo na primeira com redução na segunda e terceira, ao contrário do que aparenta, permitiu-se que a segunda e terceira tivessem mais pronúncias de pessoas das comunidades envolvidas e menos do poder público. Não se pode desconsiderar que os objetivos de informar e colher provas são comuns, podendo ter maior ou menor relevância.

10 Durante o processo de negociação a Concessionária Bahia Norte e a Defensoria Pública assinaram um Termo de Cooperação Técnica nº 05/2015, publicado no diário Oficial no dia 12 de agosto de 2015, ano XCIX, nº 21.753, autos nº 1224150037840, pelo qual a Bahia Norte se comprometeria a realizar o cadastro social e físico e ao mesmo tempo custear o Laudo Antropológico no Quilombo de Quingoma, este último interrompido pela Empresa sendo retomado pelo Governo do Estado da Bahia logo em seguida.

2.2 ANÁLISE DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS PELA JANELA DO EDITAL

As audiências públicas são formas de participação da população na atividade política, elas se efetivam através de uma atividade formal, ainda que pública com objetivos claros de discutir (propor uma agenda política), contestar (criticar ou modificar uma política existente) ou controlar (verificar a efetividade e ajustamento da política existente). Enquanto no último caso pode ser um pronunciamento de controle social da política, nos dois primeiros pode ser um pronunciamento em participação social. Na hipótese de participação social, os movimentos sociais ou a sociedade civil mobilizam-se para construir uma agenda ou uma política social pública (via ação, cooperação ou omissão do Estado).

A participação popular ocorre antes ou durante o processo de decisão da Administração Pública, e o controle social, após a concretização desse processo, com intuito de verificar se a norma jurídica foi concretizada pela Administração na forma estabelecida. A diferença fundamental entre participação popular e controle social é a seguinte: participação popular é partilha de poder político entre as autoridades constituídas e as pessoas estranhas ao ente estatal e controle social é Direito público subjetivo de o particular, individual ou coletivamente, submeter o poder político estatal à fiscalização. (SIRAQUE, 2009, p. 112).

Como vetor as políticas sociais públicas exercem um papel contraditório como lembra NETTO: "*Entendo as políticas sociais como respostas do Estado burguês do período do capitalismo monopolista a demandas postas no movimento social por classes (ou estratos de classes) vulnerabilizadas pela 'questão social'*" (2006, p. 15).

Neste sentido a participação social também estaria dentro dessa vertente de contradição entre a oficialidade e uma necessidade de legitimação das ações estatais, o que vem ao encontro daquilo que se

concebe por Estado da Teoria Crítica do Direito¹¹. Desempenhando assim, ao mesmo tempo um discurso de acomodação das forças em conflito. A Política Social Pública se caracteriza exteriormente pela: "*Ação pública, na qual, além do Estado, a sociedade se faz presente, ganhando representatividade, poder de decisão e condições de exercer controle sobre a sua própria reprodução e sobre os atos e decisões do governo*" (PEREIRA, 2008, p. 94).

A participação social entre outros espaços pode se dar na Audiência Pública quando ela é capaz de influenciar o poder público, direcionando a política a ser criada ou modificando-a, quando preexistente, isso não implica em qualquer tipo de maniqueísmo, posto que deve superar-se a visão de que o Estado é um mal e a sociedade civil ou os movimentos sociais são seus redentores. Há mais para onde se olhar.

Num segundo momento pode haver na Audiência Pública a busca do controle da política social pública já existente, o que implica dizer, tentar efetivá-la, quando preexistente, mas não só isso, o controle social¹² da política deve ser visto como uma tentativa de subsunção da política previamente pensada a uma realidade factual:

11 "Ademais, a vida do Estado consiste em lutas entre forças políticas diversas, isto é, entre classes, partidos, entre todo tipo de agrupamentos: é aí que se situam as verdadeiras molas do mecanismo do Estado" (PACHUKANIS, 1988, p. 101).

12 As análises de Durkheim antecipam as questões relativas ao controle social, a expressão propriamente dita será cunhada e posteriormente desenvolvida nos Estados Unidos da América, no século XX. Em autores como George Herbert Mead (1863-1931) e Edward Alsworth Ross (1866-1951) (LAPIERE, 1954; CHUNN; GAVIGAN, 1988), o termo passa a ser utilizado para apreender sobretudo os mecanismos de cooperação e de coesão voluntária da sociedade norte-americana (ROTHMAN, 1981). A tradição dessa Sociologia estava voltada para encontrar na própria sociedade as raízes da coesão social. O acento conservador desta perspectiva – e que também já estava presente nas ideias de Durkheim – torna-se óbvio, buscando entender muito mais as raízes da ordem e da harmonia social, em detrimento da avaliação das condições da transformação e da mudança social. Na Escola de Chicago, em que pese certa continuidade, a análise desloca-se mais para o plano das questões "micro" do que "macrossociológicas", ao prevalecer a perspectiva – quer em termos funcionalistas, quer em termos interacionistas – mormente na psicologia social.

[...] implica o acesso aos processos que informam decisões da sociedade política, viabilizando a participação da sociedade civil organizada na formulação e na revisão das regras que conduzem as negociações e arbitragens sobre os interesses em jogo, além da fiscalização daquelas decisões, segundo critérios pactuados (RAICHELLIS, 2011, p. 9)¹³.

Situar o controle social como fruto da atuação dos movimentos sociais, fortalecidos pelas cláusulas constitucionais, como bem explica Raichellis:

A visão de controle social inscrita na Constituição Federal vai enfatizar a participação dos setores organizados da sociedade civil, especialmente dos trabalhadores e dos segmentos populares, na elaboração e implementação das políticas públicas, propondo novas relações entre o movimento social e a esfera da política institucional (RAICHELLIS, 2011, p. 21).

Nessa última perspectiva é que a Audiência Pública vem sendo pelas comunidades em Lauro de Freitas e isso conduz a produção de um edital de convocação que privilegie a possibilidade de controlar a política social pública já existente. Neste sentido, em todas as audiências há uma pronúncia sobre os Direitos dos usuários dos serviços, fato que em certa medida, estabelece um protagonismo da autoridade a frente dos trabalhos.

Isso possibilita um debate sobre a legitimidade para essa atuação, carecendo que essa crítica seja ampliada. Em muitos momentos a ordenação ou presidência dos trabalhos pode ter poderes até hegemônicos da Audiência Pública, urgindo cuidados na preparação, debalde inexistir regulamentação:

13 Versão revista e ampliada do texto “Desafios da gestão democrática das políticas sociais”, originalmente publicado em Política Social. Módulo 03. Capacitação em Serviço Social e Política Social. Programa de Capacitação Continuada para Assistentes Sociais. Brasília, CFESS, ABEPSS, CEAD/NED-UNB, 2000.

Na realidade, não existe uma lei que discipline os requisitos genéricos, para que toda e qualquer Audiência Pública, independentemente da matéria que venha a ser tratada (ambiental, urbanístico, licitação) seja considerada válida, isto é, apta a produzir efeitos jurídicos. A Audiência Pública deve submeter-se aos princípios constitucionais que regulam processo democrático de exercício do poder político, à estrutura administrativa do Poder Executivo e das Comissões Temáticas que funcionam no âmbito do Poder Legislativo de cada esfera federativa, no desempenho das funções administrativas. (MENCIO, 2007, p.124)

Os editais assim devem permitir uma Audiência Pública transparente demonstrando os diversos aspectos da política social pública em debate, primando por construir, quando possível consensos:

Deveras, se os interesses públicos são indisponíveis, se são interesses de toda a coletividade, os atos emitidos a título de implementá-los não de ser exibidos em público. O princípio da publicidade impõe a transparência na atividade administrativa exatamente para que os administrados possam conferir se está sendo bem ou malconduzida. (MELLO, 2012, p.87/8)

Impondo, contudo que os editais para a Audiência Pública reflitam mais que os aspectos formais previstos na Lei ou na Constituição (contraditório, ampla defesa...) devem garantir espaços de democratização do Direito e acesso a políticas sociais públicas com o mínimo de equidade.

2.3 A METODOLOGIA DE ANÁLISE

A análise jurídica do fato da formação do instrumento de convocação da Audiência Pública deve considerar os aspectos dialéticos da política envolvida, com a posição dos atores que fazem parte da política, ainda que suas contribuições não sejam aparentes. Essa análise dialético-histórico não afasta eventuais contribuições de outras formas de pensamento científico que avalie a sociedade além do aparente:

Reconhece-se o atrelamento das questões econômicas e sociais, sem qualquer tipo de determinismo dos primeiros, mas de sua centralidade na representação da sociedade humana, com efeito nas diversas faces ou níveis. Neste sentido, é salutar trazer as considerações de um dos grandes expoentes da teoria marxista sobre os eventuais equívocos no mau uso de método:

Assim, o conhecimento da realidade não demandaria os sempre árduos esforços investigativos, substituídos pela simples “aplicação” do método de Marx, que haveria de “solucionar” todos os problemas: uma análise “econômica” da sociedade forneceria a explicação do sistema político, das formas de cultura etc. (NETTO, 2011, p. 13)

O uso do materialismo dialético está condicionado à análise dos diversos aspectos da vida social, compreendendo exatamente as suas conexões e interdependências dos diversos fatores, e de cujo fator econômico é central como desencadeador dos demais processos:

O conhecimento oriundo da razão dialética capta o movimento do objeto, a sua lógica de constituição, percebe o que o objeto é e como chegou a ser o que é (seu processo de constituição), quais seus fundamentos, sua capacidade de transformar-se em outro. O conhecimento resultante dos procedimentos da razão vai além da apreensão da imediaticidade da vida cotidiana. Ele busca captar a processualidade contraditória de seus objetos e visa a refiguração, no nível do pensamento, do seu movimento (GUERRA, 2009, p. 6).

Nega a possibilidade de uma epistemologia voltada às ideias, o objeto da ciência é a realidade construída pelas contradições, sempre em marcha. É preciso ir na essência do debate da política social pública desvelando os seus principais aspectos e motores.

A perspectiva então é de que o Direito não é uma construção apenas de dominação, mas de diálogo retórico entre o dado (norma) e o buscado (sociedade e sua forma de produção e reprodução), o que numa escala menor também exerce influência em qualquer instrumento jurídico,

mesmo o edital, outrossim, ele será a norma que indica os caminhos que percorrerá o transcurso da audiência, também exercendo algum poder sobre seu resultado final. Neste sentido é sempre importante lembrar que nem o Estado deve ser esquecido como elemento fundamental na formação do Direito, nem o Direito pode ser olvidado nas discussões sobre o Estado:

“Em graus diferentes e por razões distintas, mas em ambos os casos refletindo uma adesão implícita aos horizontes problemáticos definidos pela filosofia do Direito e pela dogmática jurídica – procederam ao “esquecimento” sistemático do Estado, do que decorreu um desvirtuamento fundamental na análise da estrutura e da função do Direito na sociedade. No entanto, a consupção do estudo do Direito no estudo do estado pode, por seu lado, conduzir também ao “esquecimento” do Direito e, como tal, envolver, por outra via, o mesmo tipo de desvirtuamento” (SANTOS, 2014, p. 26).

Para isso é preciso que a metodologia adotada supere as dificuldades apresentadas, amostragem limitada (três editais), mesmo objeto (discussão sobre a via metropolitana), ou ao menos a minimize, enquanto realiza a efetivação dos diversos conspectos do objeto a ser analisado. Há de se considerar que entre a primeira e a última audiência pouco tempo se passou. Superando aspectos como os resultados alcançados pela atuação como acordos realizados, propostas, avanços e outros.

Quando se verifica o edital detidamente vislumbra-se que entre o primeiro e o segundo, há uma mudança de paradigma. Os trabalhos deixam de ser presididos para ser coordenados. No primeiro edital, a palavra Presidente ou presidência aparece todas as vezes para nomear quem vai comandar o procedimento, o que mimetiza o juiz na audiência judicial, já no edital nº 002/2015 aparece a termo coordenador e coordenação. O edital nº 003/2015 cristaliza essa tendência ao tempo em que é mantida a expressão Coordenador/coordenação. Há ainda a supressão, no segundo edital, de poderes do Coordenador que existia no edital nº 001/2015 para o Presidente.

3.EDITAIS DE AUDIÊNCIAS PÚBLICAS EM LAURO DE FREITAS

Os três editais a que se referem este artigo foram realizados e publicados mediante ato expedido por um Defensor Público, mas sua preparação foi fruto de um trabalho coletivo, que se iniciou em março de 2015. Para o primeiro edital contribuiu o Defensor Público da 5ª Defensoria Pública, representantes da Associação Novo Horizonte da Quingoma, representação do Conselho da Mulher de Lauro de Freitas e a secretária da Secretaria da Mulher. Na segunda agregou-se as contribuições de uma representante do legislativo municipal e da representante da Associação de Moradores e Amigos de Parque São Paulo. O edital nº 003/2015 contou ainda com a colaboração da representação do Conselho de Mobilidade Urbana de Lauro de Freitas.

Como foi explanado previamente, no primeiro e segundo editais foram preparados para buscar provas e preparar eventuais providências a serem tomadas e residualmente fazer chegar aos cidadãos as propostas da Concessionária. Isso se repetiu na segunda Audiência Pública.

Os dois editais assim refletiram este objetivo pois não foi resultado de uma decisão unilateral da Defensoria Pública, ocorrendo por deliberação da comissão acima exposta, numa perspectiva de atuação de uma democracia deliberativa. (GARGARELLA, 2006). Sendo fundamental a participação de representantes do Quilombo de Quingoma que trouxe uma perspectiva de participação mais plural nos debates para construção do edital.

Pelo que permeia este trabalho, a perspectiva de uma Democracia Deliberativa que melhor explicaria as possibilidades de debates e superação dos impasses, nos termos propostos por Gargarella:

Imagino, por exemplo, que nós adotamos a perspectiva democracia deliberativa. Embora seja possível observar várias versões dessa visão. Proporei uma versão caracterizada por dois dos seguintes termos: Primeiro, nesta visão a democracia requer uma decisão pública após amplo processo coletivo de

debate. Segundo, que a visão deliberativa requer, em princípio, a participação de todos aqueles que potencialmente podem ser atingidos pela decisão. (GARGARELLA, 2006, p. 27).

Aprofundando este vetor, Cunha tenta exemplificar como funcionaria a Democracia Deliberativa:

A partir dessas proposições, entende-se que a operacionalização do ideal deliberativo se daria por meio de fóruns deliberativos plurais e inclusivos, diversos daqueles do sistema político tradicional, espaços institucionais que circundam as agências administrativas e legislativas, capazes de produzir decisões legítimas acerca de ações públicas, aproximando cidadãos e formuladores e/ou executores de políticas públicas (CUNHA, 2007, p. 29).

Trata de uma hipótese de democracia que é exatamente a possibilidade de diálogo para a construção de um instrumento da política social pública e do próprio canal do debate. Este caso em estudo mostra a própria dificuldade do Estado em compatibilizar suas regras com o multiculturalismo. Pontue-se este fato está muito ligado ao modelo de Estado Latino Americano que baseou sua economia em critérios do neodesenvolvimentismo agrarista, forjado à sombra de um capitalismo tardio, com ênfase em critérios monopolistas:

[...] a questão agrária é própria do neodesenvolvimentismo capitalista; nasce das desigualdades e contradições desse sistema, cujos principais fatores são os políticos, expressos no controle de preços, os de mercado e os de políticas agrárias. Os grupos detentores do poder investem pesado em pesquisas, infraestrutura e tecnologias. As desigualdades geram o aumento e a concentração da riqueza e da terra e, simultaneamente, a intensificação da pobreza e da miséria (SILVA, 2013, p. 320).

Em outros países da América em que existem populações tradicionais, apesar da ratificação da Convenção 169, nem sempre suas práticas são observadas, como bem lembra a professora Gina C. Vallejo que afirma o seguinte:

Considerando que es aún pronto para definir lo que empíricamente es el Estado ecuatoriano plurinacional e intercultural, el presente artículo propone reflexiones sobre el pluralismo jurídico, visto desde los estilos de vida y prácticas normativas del pueblo afroecuatoriano, pese a no estar reconocidas constitucionalmente tales prácticas (VALLEJO, 2011, p. 321).

Dito de outra forma, essa distância entre a norma e seus destinatários está ligada as particularidades do capitalismo existente na América latina, acentuando o atraso e alienação do processo de formação de uma cidadania mais ativa. Cabendo aos diversos ramos do Direito, e em particular o Direito administrativo, fazer esta contradição mais transparente e engendrar metodologias de aproximação na produção dos resultados jurídicos frente a Administração Pública.

3.1 CONSTRUÇÃO DE UM EDITAL PARTICIPATIVO

Para avaliar esses editais, na condição de estudo de caso, ou seja, depois que foram realizadas as publicações, bem como as próprias audiências, tomou-se como referência alguns aspectos: primeiro a centralidade/descentralidade da ordenação dos trabalhos; segundo foi a distribuição do tempo e autoridades envolvidas nas audiências. Por último a escolha dos espaços e dos horários.

O edital da primeira Audiência Pública fixava o controle das atividades com um presidente da comissão. Isso em parte pode ser estabelecido pelo seu objetivo, buscar provas para subsidiar a 5ª Defensoria Pública nas suas ações coletivas.

Os demais partiram da ideia de uma ação coletiva de busca de informações, portanto mais ampla, fixando competência num coordenador dos trabalhos. Quanto ao tempo de pronunciamento de cada autoridade ou mesmo de pessoas do auditório, restou no primeiro edital previstas pronunciamentos mais longas e muitas autoridades foram convocadas, veja-se tabela abaixo:

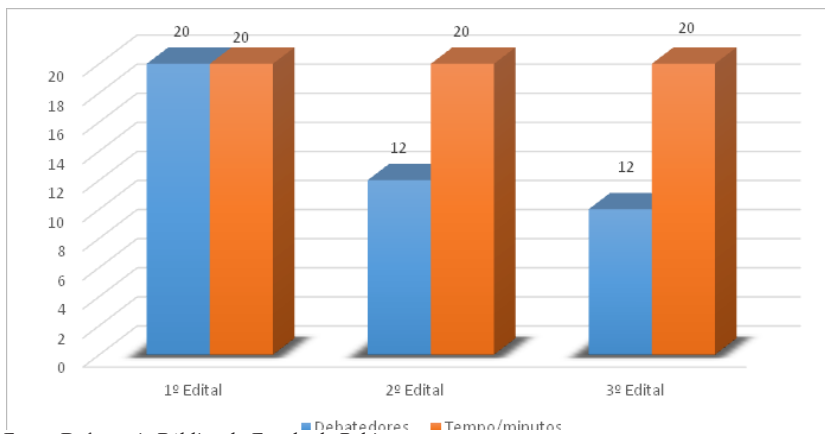
Tabela 1 - Número de participantes e debatedores/tempo definido em Edital

Nº de Edital	Debatedores	Tempo/minutos	Participante	Tempo/minutos
1º	20	20	160	05
2º	20	20	88	05
3º	12	20	109	3

Fonte: Defensoria Pública do Estado da Bahia

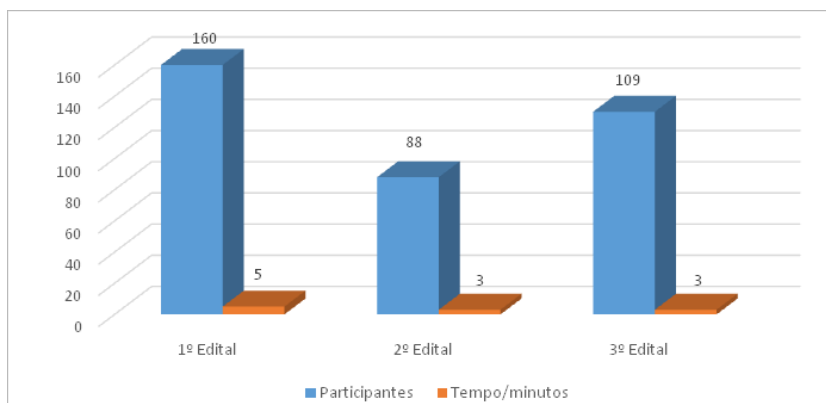
Tempo de Pronunciamento

Divisão de Debatedores e Participantes



Fonte: Defensoria Pública do Estado da Bahia

Tempo de Pronunciamento/Edital



Fonte: Defensoria Pública do Estado da Bahia

Fica evidenciada a mudança substancial e por mais contraditório que pareça, a redução do tempo de pronunciamentos para os participantes, por exemplo, permitiu mais pronunciamentos na segunda e terceira Audiência Pública. Outro elemento importante a ser avaliado é que muitos reputam maior ou menor sucesso das audiências públicas pelo número de autoridades presentes, e seu nível de empoderamento. É claro que uma audiência esvaziada não contribui com o debate, todavia é preciso ponderar que algumas audiências servem aos discursos tecnocratas.

A definição das datas e horários sempre seguiu o entendimento das comunidades envolvidas. Ressalta aqui que a primeira efetivada no dia 13.05.2015, foi escolhida pelo seu simbolismo e a comunidade envolvida, porquanto tenha sido difícil a comunidade se mobilizar.

As demais foram realizadas às 16 horas, buscavam aproximar do horário de final de expediente dos trabalhadores envolvidos no processo na condição de usuários dos serviços a serem discutidos. Isso obrigou das comunidades e da Defensoria Pública uma estratégia de

negociação com os servidores públicos e autoridades envolvidas. Este tema, entretanto, deve ser encarado com mais profundidade. Caso haja necessidade, estes atos devem ser realizados em fins de semana, momento em que se poderá contar com pessoas que possam contribuir com os debates dentro da comunidade.

3.1.1. EDITAL PARTICIPATIVO COMO MECANISMO MOBILIZADOR

Ainda que este motivo não possa ser arguido como um elemento importante, contudo a participação dessa comissão com a discussão do teor do edital, partícipes, tempo, condições e objetivos mobilizam as comunidades, criando um fator de eventual sucesso das audiências e é possível fazer algumas conjecturas sobre isso.

As reuniões próximas as datas das Audiências Públicas fazem crescer o interesse sobre o tema na comunidade, aproximando as autoridades envolvidas, não é desimportante que as lideranças que participam também se obrigam a fazer "campanha pelo Instrumento" e isso dá visibilidade.

3.1.2 EDITAL COMO ELEMENTO DEMOCRATIZANTE DA AUDIÊNCIA PÚBLICA.

Entende-se que o mais relevante é que o edital fixa regras, portanto norma que deverá ser seguida durante o tempo da Audiência Pública exigindo a participação dos interessados.

A partir da Democracia Deliberativa e de uma compreensão de um Direito plural, que reconhece a diversidade de conhecer o Direito e suas manifestações e mais, recepcione a existência de outros sistemas jurídicos, que não aquele advindo do Estado, sem apelo a

qualquer sorte dejusnaturalismo, contudo com o reconhecimento da multiculturalidade da sociedade, fixar normas que atentem as tais circunstâncias.

3.2 LIMITES

A construção dos editais além das dificuldades já apresentadas, conta com a estrutura limitada do órgão defensorial e das representações, e ainda mais grave o acúmulo de atividades na produção desse instrumento enquanto todas as demais atividades continuam a ser realizadas, tornando-se apenas uma parte do trabalho preparatório, que se agrega a todas as demais atividades.

A cultura política dos agentes envolvidos também labora, alguns defendem uma Democracia Deliberativa, contudo há pouca experiência concreta, ou as existentes são recentes, impondo um tempo de maturação para este exercício. O controle social exige autonomia dos indivíduos ou grupos que participam das atividades, isso quer dizer autocontrole, inclusive para lidar com as eventuais participações das autoridades, por outro lado, instrumentos opressivos de origem ditatórias como crimes de desacato (331 do CP), não deveriam sequer ser mais parte de nossa cultura jurídica.

3.3 PERSPECTIVAS

Os esforços para implementar a pluralidade jurídica nos diversos espaços não serão em vão, frutificarão e permitirão que gerações futuras não mais aceitem um Direito posto, sem questionar sua lógica.

Há um grande caminho para a definição desses aspectos com mudanças radicais no teor dos editais, uma maior participação dos atores envolvidos, um compromisso das instituições com a criação e organização dessas comissões.

À GUIA DE CONCLUSÃO

Esboça-se um processo de aplicação do pluralismo jurídico na formatação de um instrumento importante de participação e controle social, se a Audiência Pública de per se, já é um mecanismo capaz de produzir resultados político-jurídico importantes, é possível que a sua formatação através de regras mais democráticas possa potencializar estes resultados.

As audiências públicas realizadas na cidade de Lauro de Freitas tiveram importante impacto nas comunidades envolvidas, conforme já foi informado, com uma dinâmica capaz de propor mudanças importantes nas políticas do Estado. Os fatores desses resultados com certeza estão mais ligados a capacidade de organização e mobilização das comunidades envolvidas, a visibilidade que foi dada a causa, contudo o aproveitamento dos critérios, quiçá mais democráticos, podem ter contribuído para este debate. Em dois planos distintos, todavia complementares. Primeiro pelo empoderamento dos atores e pela percepção de que suas intervenções passaram a ser utilizadas pela autoridade coordenadora do Evento.

Não se olvide que no momento da formulação dos principais aspectos do edital, a participação dos atores, que posteriormente se envolvem no debate, cria uma sensação de pertencimento e de possibilidade de construção da norma, empoderando o ator.

No segundo plano, tem-se uma vivência de prática de intervenções que são consideradas para as medidas que foram sendo tomadas paulatinamente, portanto tornando a atividade coletiva mais prestigiada, contando inclusive com maior interesse e partícipes de uma reunião a outra. Talvez essa deva ser uma prática a ser institucionalizada nas Defensorias Públicas, a criação de comissões temporárias para os editais de Audiências Públicas, prevendo sempre que tais tenham representantes dos usuários dos serviços em discussão, reconhecendo-se por fim um processo de constitucionalização do Direito administrativo.

REFERÊNCIAS

ARRUTI, José Maurício. Os Quilombos no Brasil: questões conceituais e normativas. Textos e Debates, NUER/UFSC, SC, n. 7, 2000.

ÁVILA, Humberto. Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 13^a ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

BAHIA. Lei Estadual nº 10.704, 12 de novembro de 2007. Diário Oficial [do] Estado, Poder Executivo, Salvador, BA, 13 nov. 2007. Disponível em: <<http://www.legislabahia.ba.gov.br/verdoc.php?id=73273>>. Acesso em: 30 jul. 2015

_____. Decreto Estadual nº 10.949, de 06 de março de 2008. Diário Oficial [do] Estado, Poder Executivo, Salvador, BA, 7 mar. 2008. Disponível em: <<http://www.legislabahia.ba.gov.br/verdoc.php?id=>>. Acesso em: 30 jul. 2015

_____. Decreto Estadual n. 15.159, de 28 de maio de 2014. Diário Oficial [do] Estado, Poder Executivo, Salvador, BA, 29 mai. 2014. Disponível em: <<http://www.legislabahia.ba.gov.br/verdoc.php?id=902233>>. Acesso: em 30 jul. 2015.

BAHIA. Defensoria Pública do Estado. de 30 de junho de 2015. Diário Oficial do Estado. Ano XIX. 21733.

BINENBOJM, Gustavo. Uma teoria do Direito administrativo: Direitos fundamentais, democracia e constitucionalização. 2^a ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

BOBBIO, Norberto. Il positivismo: reclaratio. Testi e studidi filosofia deldiritto. Torino: G. Giappichelli, 1996.

BORON, Atilio. Estado, capitalismo y democracia em América Latina. Buenos Aires: Clacso, 2003.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 04 nov. 2013.

BRASIL. Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 21 jul. 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12288.htm>. Acesso em: 30 jul. 2015.

_____. Decreto no 4.887, de 20 de novembro de 2003. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 21 nov. 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4887.htm>. Acesso em: 30 jul. 2015

BRASIL. Decreto no 5.051, de 19 de abril de 2004. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 20 abr. 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5051.htm>. Acesso em: 9 set. 2013.

_____. Decreto no 6.040, de 07 de fevereiro de 2007. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 07 fev. 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm>. Acesso em: 30 jul. 2015.

BRASIL. Decreto no 6.261, de 20 de novembro de 2007. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 20 nov. 2007. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6261.htm>. Acesso em: 30 jul. 2015.

CUNHA, ElionoraSchettini Martins. O potencial de conselhos de políticas e orçamentos participativos para o aprofundamento democrático. In: DAGNINO, Evelina;TATAGIBA, Luciana (Orgs). Democracia, sociedade civil e participação social.Chapecó: Argos, 2007.p. 25-43.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 29ª ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

DOS SANTOS, FábioGomes. Audiências públicas administrativas no Direito brasileiro. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.

GARGARELLA, Roberto. Theories of democracy, the judiciary and social rights. In GARGARELLA, Roberto; DOMINGO, Pilar; ROUX, Theunis (coord.). Courts and Social Transformation in New Democracies: an institutional voice for the poor? USA: Ashgate, 2006. (p.13-34, 255-282).

GUERRA, Yolanda. A dimensão investigativa no exercício profissional. In: Serviço Social: Direitos sociais e competências profissionais. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.

LISBOA, Aline. Participação social no controle de constitucionalidade: a propositura de ações diretas. O amicus curiae e as audiências públicas. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

MENCIO, Mariana. Regime jurídico da Audiência Pública na gestão democrática das cidades. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

NETTO, José Paulo. O materialismo histórico como instrumento de análise das políticas sociais. In: NOGUEIRA, Francis Mary Guimarães; RIZZOTTO, Maria Lúcia Frizon. (Orgs.) Estado e políticas sociais: Brasil-Paraná. Cascavel: EDUNIOESTE, 2006.

MENCIO. Introdução ao estudo do método de Marx. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

NOTÍCIAS. Concessionária Bahia Norte. Ano III. Edição XIII. 400 exemplares. Março de 2015.

PASOLD, Cesar Luiz. Novos direitos: conceitos operacionais de cinco categorias que lhes são conexas. Revista Sequência, n. 50, p. 225-236, jul. 2005. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/viewFile/15192/13817>>. Acesso em: 31 mar.2016.

PASUKANIS, EugenyBronislanovich. Teoria geral do Direito e marxismo. Tradução de Silvio Donizete Chagas. São Paulo: Acadêmica,1988.

PEREIRA, Potyara AP. Discussões conceituais sobre política social como política pública e Direito de cidadania.In:BOSCHETTI, Ivanete; BEHRING, E. R (Orgs.)Política social no capitalismo:tendências contemporâneas. São Paulo: Cortez, 2008.

RAICHELLIS, Raquel. O controle social democrático na gestão e orçamento público 20 anos depois.CFESS (Org.). SEMINÁRIO NACIONAL O CONTROLE SOCIAL E A CONSOLIDAÇÃO DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO.Brasília, DF:2011. p. 19-31.

RAIS, Diogo. A sociedade e o Supremo Tribunal Federal: o caso das audiências públicas. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Para uma revolução democrática da justiça. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2011a.

_____. Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade. 13ª ed. São Paulo: Cortez, 2010.

_____. O Direito dos oprimidos. São Paulo: Cortez, 2014.

SANTOS. A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência. In: SANTOS, Boaventura de Sousa. Para um novo senso comum: a ciência, o direito e a política na transição paradigmática. Cortez, 2011b.

SILVA, Josiane Cristina Cardoso da. Neodesenvolvimentismo e comunidades quilombolas: uma questão ausente? Revista de Políticas Públicas. São Luís: EDFUMA. v. 17. n. 2. p. 319-327, jul/dez., 2013.

SIRAQUE, Vanderlei. Controle social da função administrativa do Estado. Possibilidades e limites da Constituição de 1988. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

VALLEJO, Gina Chávez.. Los sistemas regulatorios del Pueblo afroecuatoriano en la Constitución del 2008 ¿los capítulos que se le olvidaron a Cervantes? In: Pila Avendaño, V. Jeanneth, Antón Sánchez, J., & Caicedo Tapia, D. Pueblos afrodescendientes y derechos humanos: del reconocimiento a las acciones afirmativas: una perspectiva jurídica, antropológica, sociológica e histórica de los derechos humanos de los afrodescendientes en el Ecuador. Quito: Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, 2011, p. 319-442.

WOLKMER, Antonio Carlos. Pluralismo jurídico: fundamentos de una nova cultura no Direito. 3ª ed. São Paulo: AlfaOmega, 2001.

_____. Pluralismo e crítica do constitucionalismo na América Latina. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE DIREITO CONSTITUCIONAL, 9. 2010, Curitiba. Anais... Curitiba: ABDConst, 2011. Disponível em: <<http://www.abdconst.com.br/revista3/antoniowolkmer.pdf>>. Acesso em: 21 mar. 2016.