



## A CISÃO NO DISCURSO DOGMÁTICO ADMINISTRATIVISTA: DEMOCRACIA E EFETIVIDADE NAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS DE DESESTATIZAÇÃO DA CEDAE

*Frederico Augusto Auad de Gomes Filho<sup>1</sup>*

**RESUMO:** As audiências públicas podem ser encaradas sob um duplo viés: jurídico-dogmático ou empírico. Como fenômeno jurídico, estas são tidas como institutos, recebendo maiores delimitações formais no campo classificatório e normativo – em seu duplo sentido, como norma e como proposta teórico-normativa. Por outro lado, as propostas empíricas das ciências sociais tendem a encará-las enquanto um instrumento – e não instituto – da práxis social, inserido em um contexto de disputas entre sociedade civil e Estado. Em um primeiro momento, apresento as propostas do discurso jurídico e, em seguida, adoto uma abordagem empírica que se aproxima da técnica de pesquisa qualitativa da análise de conteúdo (AC), para investigar a práxis das audiências públicas realizadas em 2020 pelo governo do Estado do Rio de Janeiro junto ao Instituto Rio Metrópole e pela Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, relacionadas ao projeto de desestatização da CEDAE. O objetivo é evidenciar a cisão do Direito – com relação à realidade prática e em comparação a um discurso empiricamente fundamentado. O artigo mostra que as ditas funções que as audiências públicas exercem de conferir legitimidade à atuação administrativa não se demonstraram presentes no caso estudado. Com relação à efetividade das audiências realizadas, não houve qualquer sistematização das contribuições, não sendo possível perceber qualquer lastro destas nas decisões finais. Isso indica que, no caso em questão, as audiências públicas tiveram um caráter meramente formal, a fim de cumprir com a obrigação legal, não apresentando maiores conotações de democracia ou efetividade, como é dito pelo discurso dogmático.

---

<sup>1</sup> Graduado em Ciências Sociais e Direito pela UFRJ. Mestre em Ciência Política pelo IESP-UERJ. Principais temas de interesse: políticas públicas, capacidades estatais e institucionalismo. ORCID: <https://orcid.org/0009-0004-2217-8077>. E-mail: auad.frederico@gmail.com.

**A CISÃO NO DISCURSO DOGMÁTICO ADMINISTRATIVISTA: DEMOCRACIA E EFETIVIDADE NAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS DE DESESTATIZAÇÃO DA CEDAE**  
*Frederico Augusto Auad de Gomes Filho*

**Palavras-chaves:** Audiência pública; Pesquisa empírica do Direito; Administração Pública dialógica; Sociedade civil.

**THE DIVISION IN ADMINISTRATIVE DOGMATIC DISCOURSE: DEMOCRACY AND EFFECTIVENESS IN PUBLIC HEARINGS ON CEDAE'S PRIVATIZATION**

**ABSTRACT:** Public hearings can be viewed from a double perspective: legal-dogmatic or empirical. As a legal phenomenon, these are seen as institutes, receiving greater formal delimitations in the classificatory and normative field - in its double sense, as a norm and as a theoretical-normative proposal. On the other hand, the empirical proposals of the social sciences tend to view them as an instrument - and not an institute - of social praxis, inserted in a context of disputes between civil society and the State. Firstly, I present the proposals of legal discourse and then adopt an empirical approach that is close to the qualitative research technique of content analysis (CA), to investigate the praxis of public hearings held in 2020 by the government of the State of Rio de Janeiro with the Rio Metrópole Institute and the Legislative Assembly of the State of Rio de Janeiro, related to the CEDAE privatization project. The objective is to highlight the two divisions of Law - in relation to practical reality and in comparison to an empirically based discourse. The article shows that the so-called functions that public hearings perform in conferring legitimacy on administrative action were not shown to be present in the case studied. Regarding the effectiveness of the hearings held, there was no systematization of contributions, and it was not possible to perceive any basis for these in the final decisions. This indicates that, in the case in question, the public hearings had a merely formal character, in order to comply with the legal obligation, and did not present greater connotations of democracy or effectiveness, as is said by the dogmatic discourse.

**Keywords:** Public hearing; Empirical research of Law; Dialogical Public Administration; Civil society.

## **INTRODUÇÃO**

A atual pesquisa parte da constatação de que, comumente, há um hiato entre a dogmática, como “um conhecimento técnico e arbitrário que renuncia ao postulado da pesquisa

**A CISÃO NO DISCURSO DOGMÁTICO ADMINISTRATIVISTA: DEMOCRACIA E EFETIVIDADE NAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS DE DESESTATIZAÇÃO DA CEDAE**  
*Frederico Augusto Auad de Gomes Filho*

“independente” (Ferraz Junior, 2015, p. 25), e a pesquisa científica no Direito, sendo esta uma abordagem metodologicamente fundamentada do Direito perante o seu objeto de estudo (Gustin; Dias; Nicácio, 2020). No contexto deste trabalho, o termo “discurso” se refere à representação que se faz sobre o real e tendo como fundamento o real, mas que não deixa de ter um elemento valorativo e ideacional. Assim, falo em “discurso dogmático” porque: (i) esse conhecimento técnico se situa entre a explicação sobre os fenômenos jurídicos (i.e., institutos) e o acontecimento desses fenômenos; e (ii) tomo em conjunto obras de doutrinadores do Direito Administrativo. O ponto de cisão se dá entre o que se diz sobre o Direito, conformando um discurso jurídico, e o Direito em si mesmo no acontecimento da vida real.

O objeto próximo e clássico do campo jurídico é o normativo positivo, isto é, os dispositivos normativos – ao lado da forma que os expressa: leis, decretos, portarias, contratos, etc. – e as normas deles decorrentes. Contudo, o fenômeno jurídico não se restringe ao âmbito normativo. Mesmo aqueles que defendem uma posição positivista restrita são levados a concordar que os enunciados normativos são criados com uma finalidade regulamentadora e organizacional da vida social. Já os que aderem a uma visão mais próxima da sociologia jurídica passam a tomar como objeto da ciência jurídica fenômenos sociais que se relacionam ao fenômeno jurídico, mas que a ele não se limitam nem se igualam. A partir disso, vou além da velha concepção dicotômica que simula uma problematização entre deontologia/ontologia, dever ser/ser ou, ainda, a normatividade e a facticidade.

Não deixo de lado a questão da falibilidade do Direito quando posto na sua “acontecência” da vida real (Gustin; Dias; Nicácio, 2020). Pretendo, além disso, evidenciar a cisão discursiva do Direito considerado em si mesmo. Em síntese, o que proponho é seguir o caminho das pesquisas empíricas do Direito em definir “um papel de reflexão sobre o objeto de suas investigações, no sentido de transformar e redefinir o papel do Direito na sociedade.” (Gustin; Dias; Nicácio, 2020, p. 39).

Sob esta proposta, o tema pesquisado é o da utilização das audiências públicas nas funções administrativa e legislativa, seus procedimentos e sua efetividade. Neste contexto, “efetividade” se refere à real possibilidade das demandas, necessidades e participações veiculadas nas audiências públicas, influenciarem o conjunto de decisões administrativas ao longo do próprio procedimento ou projeto instaurado.

**A CISÃO NO DISCURSO DOGMÁTICO ADMINISTRATIVISTA: DEMOCRACIA E EFETIVIDADE NAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS DE DESESTATIZAÇÃO DA CEDAE**  
*Frederico Augusto Auad de Gomes Filho*

Opto, por conseguinte, por analisar a realização das audiências públicas – desde a sua convocação, a sua realização até um possível aproveitamento pela Administração Pública – do projeto de concessão do serviço público de saneamento básico prestado pela Companhia Estadual de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro (CEDAE) no ano de 2020.

Argumento que “audiência pública” pode ser compreendida como um mecanismo de participação social na formação da decisão judicial, legislativa ou administrativa (Silva; Santos; Paulino, 2015, p. 246). Ao contrário de sua utilização na função jurisdicional (art. 983, § 1º, do Código de Processo Civil; e arts. 9º, § 1º, e 20, § 1º, da Lei nº 9.868/1999), as audiências públicas, supostamente, têm um papel mais amplo do que o unicamente instrutório quando em utilização nas outras duas funções de Estado. Ela atua como um instrumento de participação e vocalizador de demandas, evidenciando dissensos e, sob o ponto de vista normativo, devendo possibilitar uma real alteração da decisão e dos documentos que a fundamentam ou veiculam.

Nesse cenário, a pesquisa que proponho almeja problematizar e circunstanciar algumas afirmações com relação à prática das audiências públicas feitas pelo discurso jurídico. É bom destacar que, por se tratar de um estudo singular que não se classifica como um estudo de caso, não é possível traçar generalizações. Proponho apenas dar um primeiro passo a uma nova concepção que se institui por seu conteúdo problematizador ao tema eleito (Gustin; Dias; Nicácio, 2020, p. 39).

O instrumento da audiência pública é tido, por grande parte da doutrina – em especial aquela tida como “tradicional” e fundacional de uma nova concepção sobre o Direito Administrativo – como um instrumento de democratização da atuação administrativa. Por isso, dedico parte deste trabalho para apresentar o tratamento que tal instrumento recebe por estes autores. Mas pretendo apontar esse descolamento com o seu acontecimento na prática, através da pesquisa empírica.

O processo licitatório da CEDAE contou com três audiências públicas realizadas pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro junto com o Conselho Deliberativo da Região Metropolitana, do Instituto Rio Metrópole (IRM) em três diferentes datas; e outras duas audiências públicas realizadas pela Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (Alerj). A primeira foi realizada em 25/06/2020; a segunda ocorreu em 06/07/2020; e a terceira em 04/08/2020. Além das audiências públicas realizadas pelo Governo do Estado, a Alerj realizou

# A CISÃO NO DISCURSO DOGMÁTICO ADMINISTRATIVISTA: DEMOCRACIA E EFETIVIDADE NAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS DE DESESTATIZAÇÃO DA CEDAE

*Frederico Augusto Auad de Gomes Filho*

outras duas. As Comissões de Saneamento Ambiental, da Região Metropolitana, dos Direitos Humanos e Cidadania, e a Frente Parlamentar Contra as Privatizações da Alerj realizaram uma audiência pública conjunta no dia 07/07/2020. Ademais, as Comissões de Trabalho, Direitos Humanos e Cidadania e Defesa dos Direitos da Mulher da Alerj realizaram em 22/11/2021 audiência pública conjunta para debater a situação dos trabalhadores concursados da estatal após a concessão. Analiso todas as cinco audiências públicas.

A partir da escolha do objeto, estabeleci quatorze critérios para medir o grau de democracia e efetividade das audiências públicas: 1) Há uma baixa participação nas audiências públicas em questão? 2) Qual o nível de engajamento dos participantes? 3) Quem são os participantes e como categorizá-los? 4) Há um espaço para debates, sustentações orais e esclarecimento de dúvidas? 5) Houve um chamamento prévio e com ampla divulgação para as audiências públicas? 6) Qual o meio utilizado para a convocação? 7) Qual o meio utilizado para a realização das audiências? 8) Quais as regras para a participação e quais as regras para que a participação redunde em alteração na decisão administrativa? 9) Qual o teor das perguntas ou colaborações? 10) Como as contribuições são tratadas pela Administração Pública? 11) As contribuições têm algum impacto no decorrer do processo e na decisão administrativa final? 12) O mediador fazia parte de alguma entidade de classe ou partido político que tinha interesse na matéria? 13) O mediador era visto como neutro pelos participantes? 14) Como foi realizada a sistematização das contribuições?

Utilizo a concepção de “baixo” em relação ao nível de engajamento dos participantes. Este, por vez, leva em consideração a quantidade de vezes que uma determinada categoria de participante envolveu-se nas diferentes audiências públicas. Como no Estado do Rio de Janeiro houve a realização de audiências públicas pelo governo do Estado junto ao IRM, em um total de três, e outras duas pela Alerj, considero-as em conjunto para as análises quantitativas descritivas. Assim, considero: (i) inexistente, a não participação de determinada categoria; (ii) baixa, a participação em apenas uma audiência pública (20%), no caso das cinco realizadas; (iii) média, a participação em duas ou três audiências públicas (de 40% a 60%); (iv) alta, a participação em quatro ou todas as cinco (de 80% a 100%) audiências públicas.

Assim, o objetivo geral da pesquisa é propor uma visão empiricamente fundamentada e, por isso, crítica para o Direito Administrativo contemporâneo, a partir de uma (re)construção

**A CISÃO NO DISCURSO DOGMÁTICO ADMINISTRATIVISTA: DEMOCRACIA E EFETIVIDADE NAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS DE DESESTATIZAÇÃO DA CEDAE**  
*Frederico Augusto Auad de Gomes Filho*

das concepções sobre as audiências públicas, visando à compreensão das relações entre o Estado e a sociedade no âmbito da participação popular, utilizando-se como base a desestatização do serviço público prestado pela CEDAE.

A pesquisa contou com duas frentes de investigação. Na primeira delas, de base bibliográfica, foi realizada revisão de bibliografia de parte da doutrina administrativista e constitucionalista sobre as audiências públicas. O intuito foi traçar os fundamentos jurídicos das audiências e evidenciar o discurso presente na dogmática. Em um segundo momento, realizei a análise do objeto eleito por meio de técnica próxima à da análise de conteúdo (AC) (Machado; Pereira, 2024; Sampaio; Lycarião, 2021). Analisei os documentos produzidos: os vídeos das gravações das audiências, as publicações em diários oficiais para as convocações, as publicações em sítios eletrônicos contendo informações sobre as audiências públicas e regras para a participação, e os atos normativos definindo os seus procedimentos.

Como conclusão, afirmo que as ditas funções que as audiências públicas exercem de conferir legitimidade à atuação administrativa, mediante a inserção de uma prática pautada na consensualidade e na atuação em rede, tornando a Administração Pública mais democrática, não se demonstraram presentes. Com relação à efetividade das audiências realizadas, mostro que não houve qualquer sistematização das contribuições, além da produção de ata das duas primeiras audiências (Estado do Rio de Janeiro, 2020a; 2020b), e não há qualquer lastro das contribuições nas decisões finais, o que prejudica a efetividade do mecanismo de participação social.

Os achados indicam uma necessidade de se repensar o modo como as audiências públicas acontecem e o desenho que recebem pelas leis, de modo a torná-las mais próximas de seus objetivos: consensuais e democráticas. A conclusão deste artigo não difunde a ideia de que, por não serem democráticas e efetivas, deve-se abolir as formas de participação social na administração pública, incluindo as audiências públicas. É justamente o contrário. Primeiramente, essa generalização não pode ser traçada, pois se trata, aqui, de um estudo particular. Em segundo lugar, defendo que a previsão legal e a forma de realização das audiências públicas devem ser revistas, de modo a conformar a realização do ideal democrático e dialógico na Administração Pública e em sua relação com a sociedade civil.

# A CISÃO NO DISCURSO DOGMÁTICO ADMINISTRATIVISTA: DEMOCRACIA E EFETIVIDADE NAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS DE DESESTATIZAÇÃO DA CEDAE

*Frederico Augusto Auad de Gomes Filho*

## 1. O DISCURSO DOUTRINÁRIO SOBRE AS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS

O extinto Decreto nº 8.243, de 23 maio de 2014, que instituiu a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS), tratou, em seu artigo 2º, de algumas definições, dentre elas a de “audiência pública” e “consulta pública”. De acordo com o enunciado normativo, a audiência pública é o “mecanismo participativo de caráter presencial, consultivo, aberto a qualquer interessado, com a possibilidade de manifestação oral dos participantes, cujo objetivo é subsidiar as decisões governamentais” (art. 2º, inciso VIII). Já a consulta pública é definida como o “mecanismo participativo, a se realizar em prazo definido, de caráter consultivo, aberto a qualquer interessado, que visa a receber contribuições por escrito da sociedade civil sobre determinado assunto, na forma definida no seu ato de convocação” (art. 2º, inciso IX).

Percebe-se, assim, que, embora ambos os instrumentos sejam mecanismos de participação social de caráter consultivo e aberto a qualquer interessado, a audiência pública é marcada por sua oralidade e apresenta a finalidade de contribuir e amparar as decisões que serão tomadas, sejam elas administrativas, legislativas ou judiciais. A consulta pública, por outro lado, apresenta forma escrita e seu objetivo é colher contribuições da sociedade civil sobre um tema específico para auxiliar a construção de um arcabouço de informações mais amplo do receptor das consultas, sem necessariamente ter o objetivo de moldar a decisão a ser tomada. Neste sentido, diz-se que “a grande diferença entre a audiência pública e a consulta pública, em nosso ordenamento, está no fato de que na consulta não vigora o princípio da oralidade, inexistindo sessões públicas de debates orais.” (Perez, 2009, 175-176).

Trazendo a definição de Laís Silva, Murillo Santos e Virgínia Paulino (2015) sobre as audiências públicas, é possível perceber esse caráter finalístico – ponto ao qual chamo atenção – das audiências públicas na alteração ou fundamentação da decisão a ser tomada.

Trata-se de um instituto de participação popular, que se concretiza mediante o recebimento de qualquer um do povo no dia, no horário e no local determinados em editais impressos no Diário Oficial, para que então aproveitem a oportunidade para opinar, aconselhar, criticar, enfim, expor oralmente a posição que possuem sobre o tema predefinido, um tema que, via de regra, exigiu o chamamento de uma audiência pública, justamente em razão de se tratar de assunto de interesse coletivo, cujos impactos afetarão a vida de uma coletividade anônima, **cuja voz precisa ser**

**A CISÃO NO DISCURSO DOGMÁTICO ADMINISTRATIVISTA: DEMOCRACIA E EFETIVIDADE NAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS DE DESESTATIZAÇÃO DA CEDAE**  
*Frederico Augusto Auad de Gomes Filho*

**compreendida pelo órgão decisor** (Silva; Santos; Paulino, 2015, p. 246, grifos próprios).

Essa é a finalidade normativa prevista para as audiências públicas. Tanto o é que, para Lúcia Valle Figueiredo (2002), a audiência pública é um evento que, sendo reduzido a termo em ata, passa a ser relevante para o Direito Administrativo enquanto um fato administrativo, posto que é dotado de pertinência jurídica e “absolutamente necessário para compor o procedimento” (Figueiredo, 2002, p. 241). Continua a autora ao afirmar que: “a audiência pública não pode ser mera formalidade, mas, verdadeiramente, deve-se constituir no meio pelo qual decisões vão ser tomadas, depois de se dar oportunidade de efetivamente OUVIR (*audire*) os interessados.” (Figueiredo, 2002, p. 248).

Segundo Moreira Neto (1997), as audiências públicas podem ocorrer em cada uma das funções estatais: legislativa, judiciária e administrativa. Em todas elas, mas, em especial, nas funções legislativa e executiva, as audiências públicas, seja enquanto faculdade genérica da Administração decorrente de interesse geral (art. 32, Lei nº 9.784/99, e art. 21, Lei nº 14.133/21) ou enquanto um requisito formal essencial prévio ao procedimento licitatório (arts. 39 e 23, inc. I, alínea c, da Lei nº 8.666/93), devem observar alguns requisitos, a saber: (i) amplo acesso dos interessados; (ii) prévia divulgação da pauta de discussão; (iii) oficialidade; (iv) abertura, lealdade e imparcialidade na condução dos trabalhos; (v) economia e instrumentalidade processual (Perez, 2009, p. 207).

A audiência pública é marcada pela formalidade de seu procedimento, exigindo lei específica, com iniciativa sempre por parte do Poder Executivo, e por sua eficácia vinculatória (Moreira Neto, 1997, p. 14). É justamente devido a essas duas características que a audiência pública deve receber regulamentação em legislação específica relacionada à matéria na qual será utilizada. No que diz respeito à sua definição, Moreira Neto expõe que:

Em suma, o instituto da audiência pública é um processo administrativo de participação aberto a indivíduos e a grupos sociais determinados, visando ao aperfeiçoamento da legitimidade das decisões da Administração Pública, criado por lei, que lhe preceitua a forma e a eficácia vinculatória, pela qual os administrados exercem o direito de expor tendências, preferências e opções **que possam conduzir o Poder Público a decisões de maior aceitação consensual** (Moreira Neto, 1997, p. 14, grifos próprios).

**A CISÃO NO DISCURSO DOGMÁTICO ADMINISTRATIVISTA: DEMOCRACIA E EFETIVIDADE NAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS DE DESESTATIZAÇÃO DA CEDAE**  
*Frederico Augusto Auad de Gomes Filho*

O nível de vinculação, contudo, é variável. Gustavo Henrique Justino de Oliveira (1997, p. 278) apresenta dois momentos do processo administrativo dos quais resultarão diferentes níveis de vinculação. A audiência pública realizada na fase instrutória, *i.e.*, “antes da edição de decisões gerais ou anterior à aprovação de um projeto de grandes proporções” (Oliveira, 1997, p. 277), goza de menor grau vinculativo, uma vez que o objetivo é ampliar a instrução do procedimento, expandindo o nível de informação. De todo modo, o resultado advindo poderá ser afastado mediante efetiva motivação razoável e suficiente por parte do órgão (eficácia vinculatória relativa). Por outro lado, a audiência pública realizada na fase decisória só pode ser afastada em caso de vício em seu procedimento – vício formal. Assim, pode-se afirmar que, quando realizada nesta fase, a audiência pública apresentará eficácia vinculatória absoluta.

Ademais, em posterior publicação, Justino de Oliveira (2005) apresenta um terceiro momento de realização de audiências públicas, o qual afetará, igualmente, o seu grau de vinculação. Quando realizadas na fase de execução, a audiência pública é tida como um instrumento de participação cooptativa, pois a sua finalidade é meramente explicativa, em que a Administração Pública apresenta aos administrados o objeto do procedimento ou programa, limitando-se, no máximo, a aceitar algumas propostas ou sugestões destes.

Para outros doutrinadores, a exemplo de Marcos Augusto Perez (2009) – e parte da jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, como apontam Laís Silva, Murillo Santos e Virgínia Paulino (2015, p. 248)<sup>2</sup> –, as audiências públicas não gozam de efeito vinculante algum, seja na fase instrutória ou na fase decisória.

Sobre a denominação “participação na Administração Pública”, Maria Sylvia Di Pietro (1993) comprehende a existência de três fenômenos distintos: o exercício privado da função pública; a colaboração do particular com a Administração Pública; e a participação popular na Administração Pública. Ademais, outros autores, como Caio Tácito (1997), acrescentam à concepção de participação na Administração Pública os mecanismos de controle da atuação

---

<sup>2</sup> Conforme demonstram os autores, em julgado da Câmara Reservada ao Meio Ambiente do Tribunal de Justiça de São Paulo (AI nº 0075731-61.2007.8.26.0000 (668.940.5/0-00), rel. Des. Antonio Celso Aguilar Cortez, julgado em 27.09.2007, DOE, 12 nov. 2007, TJSP), o Tribunal entendeu que as audiências públicas têm finalidade exclusivamente consultivas, de coleta de opiniões.

**A CISÃO NO DISCURSO DOGMÁTICO ADMINISTRATIVISTA: DEMOCRACIA E EFETIVIDADE NAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS DE DESESTATIZAÇÃO DA CEDAE**  
*Frederico Augusto Auad de Gomes Filho*

administrativa, sendo estes de caráter judicial, a saber: ação popular, mandado de segurança coletivo e, ainda, a arbitragem como solução consensual de direitos patrimoniais disponíveis.

Por outro lado, Odete Medauar (1992, p. 217) e Marcos Perez (2009, p. 89) divergem da percepção de Di Pietro (1993), uma vez que excluem de tal conceito o exercício privado da função pública e a atuação do indivíduo na defesa direta de direitos próprios perante a Administração. Também, Carlos Ayres Britto (1992), em oposição a Caio Tácito, afasta a ideia de que controle social e participação popular são sinônimos ou fenômenos atados a um mesmo fundamento jurídico. Do contrário, Britto (1992) afirma que o controle social do poder está fundamentado em um direito público subjetivo, enquanto a participação popular na Administração Pública é expressão de um poder político, relacionado a direitos políticos próprios da democracia participativa<sup>3</sup>.

É bom notar que Medauar (1992), Perez (2009) e Justino de Oliveira (2005) compartilham uma visão republicana dos instrumentos de participação, entendendo que esta deva estar desvinculada de interesses particulares, voltada apenas para uma concepção de bem comum. Nesse sentido, Marcos Augusto Perez propõe uma nova nomenclatura para esses instrumentos, chamando-os de “institutos jurídicos de participação popular na Administração” (2009, p. 96) – conferindo especial ênfase ao termo jurídico. Para o autor, o importante é seguir os dispositivos do ordenamento jurídico, evitando qualquer “proselitismo político”. Assim, Perez (2009) propõe outra definição.

(...) podemos definir os institutos jurídicos de participação popular na Administração, em traços gerais, como instrumentos legalmente previstos que possibilitem aos administrados, diretamente, ou através de representantes escolhidos especificamente para este fim, tomar parte na deliberação, na execução ou no controle das atividades desenvolvidas pela Administração Pública, com o objetivo de tornar mais eficiente a atuação administrativa e dar efetividade aos direitos fundamentais, por meio da colaboração entre a sociedade e a Administração, da busca da adesão, do consentimento e do consenso dos administrados e, afinal, da abertura e transparência dos processos decisórios (Perez, 2009, p. 96).

---

<sup>3</sup> Deste modo, Ayres Britto (1992, p. 119) apresenta a ideia de que: “Participação popular, então, somente pode existir com a pessoa privada (individual ou associadamente) exercendo o poder de criar norma jurídica estatal, que é norma imputável à autoria e ao dever de acatamento de toda a coletividade. É igual a dizer: com a pessoa privada influindo constitutivamente na formação da vontade normativa do Estado, que assim é que se desempenha o poder político.”.

# A CISÃO NO DISCURSO DOGMÁTICO ADMINISTRATIVISTA: DEMOCRACIA E EFETIVIDADE NAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS DE DESESTATIZAÇÃO DA CEDAE

*Frederico Augusto Auad de Gomes Filho*

As audiências públicas, portanto, seriam institutos de participação externa, funcional e de mera ampliação do direito de informação do administrado. Assim, Perez (2009) entende que as audiências públicas são institutos de participação não vinculante, mas de formalidade essencial, uma vez que a sua não realização, quando a sua obrigatoriedade é definida em lei, invalida todo o procedimento administrativo.

Outro ponto da discussão é afirmar que esses instrumentos são, na prática, correspondentes à sua previsão normativa. Ou seja, que, de fato, são levados em consideração pela Administração Pública, alterando ou, ao menos, influenciando a decisão ou o programa do órgão administrativo. Assim, entendemos que a disputa pela legitimidade, se advinda unicamente da utilização de um procedimento participativo, *per se*, ou com a efetiva contribuição da participação, deve ser resolvida no plano empírico, mediante a observação do acontecimento prático de determinadas audiências públicas.

A possibilidade de participação dos cidadãos por meio de audiências públicas na atividade administrativa é elemento fundamental da assim denominada Administração Pública Dialógica. Justino de Oliveira (2005) estabelece os meandros e finalidade da participação administrativa a propósitos procedimentais, “em que o cidadão participa nas funções levadas a cabo pela Administração pública por intermédio do procedimento de elaboração das decisões administrativas” (Oliveira, 2005, p. 180).

Parte dos autores que propõem adentrar no campo da doutrina conferem uma fundamental relevância à audiência pública como mecanismo de efetivação do Estado Democrático de Direito e da Constituição de 1988, sendo esta um importante marco normativo da possibilidade de realização de tal instrumento e do próprio regime político. Vejamos, a título de exemplo, algumas afirmações nesse sentido.

Diogo de Figueiredo Moreira Neto (1997):

Pelo exposto, se depreende que o instituto da audiência pública, embora não proibida pela ordem constitucional anterior, encontra hoje um amplíssimo campo para prosperar e realizar, no dia-a-dia da gestão dos interesses públicos cometidos ao Estado, o que se contém e se promete na afirmação de um *Estado Democrático de Direito*. De *direito*, porque fundado na legalidade do agir dos Poderes Públicos, e *democrático*, porque comprometidos com a legitimidade de suas decisões.

A audiência pública situa-se, assim, como um instrumento de vanguarda para o aperfeiçoamento da legitimidade, contribuindo para que a democracia não seja apenas uma técnica formal de escolha periódica de quem queremos que nos governe, mas,

# A CISÃO NO DISCURSO DOGMÁTICO ADMINISTRATIVISTA: DEMOCRACIA E EFETIVIDADE NAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS DE DESESTATIZAÇÃO DA CEDAE

*Frederico Augusto Auad de Gomes Filho*

muito mais do que isso, uma escolha permanente de como queremos ser governados (Perez, 1997, p. 15, grifos no original).

Em sua tese doutoral, ao final da década de 90, Floriano Marques Neto (1999) segue uma linha do Direito Administrativo, ao lado de Odete Medauar, Dalmo Dallari e Marcos Augusto Perez<sup>4</sup>, que veio a se tornar mais difundida uma década depois, a qual propugna por uma nova estruturação da Administração Pública e de sua atuação, pautada na horizontalidade, consensualidade, processualização de seus atos e participação popular. Ao que parece, essa é uma teoria verdadeiramente mais atual e, do ponto de vista normativo, que deve ser alcançada. Contudo, a observação que cabe fazer é a de sua implementação na prática concreta da atuação administrativa. Assim, segundo Marques Neto (1999):

(...) parece razoável que o poder público migre de uma estruturação piramidal para uma nova configuração, em que os poderes são ordenados como **uma rede, articulada com os entes sociais**.

Devemos concordar que ela exerce uma “**adequada intercomunicação com os atores sociais** para bem exercer as finalidades públicas que justificam a sua existência (Marques Neto, 1999, p. 224-225, grifos próprios).

De forma semelhante, Marcos Perez (2009), dissertando sobre a superação do que ele denomina de “modelo weberiano” da Administração Pública por uma nova atuação administrativa pautada na consensualidade, afirma que a abertura à participação da sociedade civil no Estado apresenta dois efeitos: aproximar a sociedade do Estado e legitimar a atuação administrativa.

Sim, em primeiro lugar, a **participação aproxima a sociedade do Estado**, fazendo com que o mesmo se abra para a busca de suas finalidades primordiais, ou seja, compelindo o Estado a dar efetividade aos direitos humanos. (...)

Em segundo lugar, a **participação importa necessariamente na maior legitimação do Estado e do Direito**. A participação no exercício das funções estatais “**populariza**”, se assim podemos dizer, o Direito, dessacralizando-o. O Direito desce do pedestal e passa, de fato, a ser comentado e interpretado em meio aos conflitos, divergências e disputas sociais. **Desnudado e politizado, fruto de sua adequação à realidade social** (Perez, 2009, p. 62, grifos próprios).

<sup>4</sup> Fato é que essa concepção de uma “administração pública gerencial”, que busca uma descentralização vertical e pretende se legitimar por meio da participação da sociedade civil, já havia sido difundida no meio jurídico, principalmente no âmbito do Direito Administrativo com a publicação em novembro de 1995 do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.

# A CISÃO NO DISCURSO DOGMÁTICO ADMINISTRATIVISTA: DEMOCRACIA E EFETIVIDADE NAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS DE DESESTATIZAÇÃO DA CEDAE

*Frederico Augusto Auad de Gomes Filho*

Mariana Mencio (2007) também entende, assim como os autores citados nesta seção, que a audiência pública tem uma finalidade democrática participativa de aproximação da sociedade ao Estado e que este objetivo é realizado com a influência que as contribuições dos participantes têm na decisão administrativa.

Como já foi visto no Capítulo I, a audiência pública é considerada um **instrumento de democracia direta**, mais precisamente, instrumento de **participação popular**, que pode ser exercitado tanto no âmbito da Administração Pública, quanto do Poder Legislativo.

(...)

Com relação aos **graus de intensidade** que os instrumentos de participação popular apresentam, a audiência pública apresenta-se como capaz de **fornecer informações, influenciar a tomada de decisão política** e ser apta a **contribuir para a elaboração de uma decisão administrativa ou legislativa**, por envolver discussão, argumentação, apresentação de razões e consignação de pontos de vista, de forma oral ou escrita. (Mencio, 2007, p. 104, grifos próprios).

Claro que a previsão normativa de um determinado instrumento ou instituto é relevante e um indício para a sua efetivação. Não deixa de ser, contudo, um primeiro indício. Além de ser necessário perquirir sobre a sua ocorrência na realidade, é igualmente relevante analisar o modo como sua ocorrência se dá: desde o procedimento utilizado, os atores envolvidos, as etapas, a divulgação, a efetiva vinculação, a deliberação realizada até o resultado final alcançado. É o que passo a fazer.

## 2. ANÁLISE EMPÍRICA: O CASO CEDAE

Uma proposta de desestatização é fundamentada em uma escolha político-econômica cuja consequência jurídica última é a abertura à celebração de parcerias – entendida estas em um sentido amplo – com o setor privado (sociedades empresariais, associações do terceiro setor, etc.). Assim, o Estado, embora mantenha a titularidade do bem ou do serviço, delega a exploração ou a prestação do serviço ao parceiro privado.

O processo licitatório da CEDAE contou com três audiências públicas realizadas pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro junto com o Conselho Deliberativo da Região Metropolitana, do Instituto Rio Metrópole (IRM) em três diferentes datas. A primeira foi realizada em 25/06/2020; a segunda ocorreu em 06/07/2020; e a terceira em 04/08/2020.

**A CISÃO NO DISCURSO DOGMÁTICO ADMINISTRATIVISTA: DEMOCRACIA E EFETIVIDADE NAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS DE DESESTATIZAÇÃO DA CEDAE**  
*Frederico Augusto Auad de Gomes Filho*

Além das audiências públicas realizadas pelo Governo do Estado, as Comissões de Saneamento Ambiental, da Região Metropolitana, dos Direitos Humanos e Cidadania, e a Frente Parlamentar Contra as Privatizações da Alerj realizam uma sessão de audiência pública no dia 07/07/2020. As Comissões de Trabalho, Legislação Social e Seguridade Social (CTLSSS), de Defesa dos Direitos Humanos e Cidadania (CDDHC) e de Defesa dos Direitos da Mulher (CDDM) da Alerj realizaram em 22/11/2021 audiência pública conjunta para debater a situação dos trabalhadores concursados da estatal após a concessão.

Todas as cinco audiências públicas foram realizadas de forma remota e síncrona em ambiente virtual. No caso das audiências do governo do Estado junto ao IRM, o *link* de acesso foi divulgado com um dia de antecedência no mesmo sítio eletrônico do envio das contribuições da consulta pública. Todas as gravações estão disponibilizadas na plataforma *YouTube*.

A primeira audiência pública foi realizada na quinta-feira, dia 25 de junho de 2020, com início às 10 horas e 03 minutos e término às 16 horas e 20 minutos. A mesa diretora virtual foi composta por sete pessoas, todas do sexo masculino, dentre elas o mediador: Arnaldo Goldemberg, Defensor Público e Assessor Especial do Governo do Estado do Rio de Janeiro. O restante da mesa era composta por: Marcelo Lopes da Silva, Procurador do Estado e Secretário de Estado titular da Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Energia e Relações Internacionais; Marcelo Silva Moreira Marques, Procurador-Geral do Município do Rio de Janeiro; Guilherme da Rocha Albuquerque, Chefe de Departamento do BNDES; Fernando Vernalha Guimarães, fundador do escritório de advocacia Vernalha Guimarães e Pereira Advogados, uma das pessoas jurídicas a compor o consórcio, responsável pela elaboração dos documentos jurídicos da modelagem do projeto; Gustavo Silva Prado, Líder Técnico-Operacional de Saneamento e Recursos Hídricos da empresa CONCREMAT; Edson Carlos, Presidente-Executivo do Instituto Trata Brasil.

Após a apresentação inicial realizada pelo mediador, este passou a palavra para os demais membros da mesa organizadora para apresentação dos temas da concessão, do modelo de governança do projeto, do edital, do contrato de concessão e outros pontos que entendesse necessários. Esta fase inicial de apresentações tomou quase ½ (um terço) da duração de toda a sessão, equivalendo a 1 hora e 52 minutos. Após essa fase, a participação dos interessados se deu em um modelo de perguntas e respostas. Aqueles que estavam inscritos manifestaram, de

**A CISÃO NO DISCURSO DOGMÁTICO ADMINISTRATIVISTA: DEMOCRACIA E EFETIVIDADE NAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS DE DESESTATIZAÇÃO DA CEDAE**  
*Frederico Augusto Auad de Gomes Filho*

início, o seu posicionamento favorável ou contrário ao projeto e, em seguida, estabeleceram questionamentos que eram respondidos por algum membro da mesa organizadora.

Vinte e duas pessoas se inscreveram no momento da realização da sessão e falaram. Apenas duas realizaram a inscrição, mas não se manifestaram; essas duas pessoas não estavam mais presentes na chamada – o que pode indicar que elas perderam a conexão com a internet. Das vinte e duas pessoas, apenas duas eram do sexo feminino: uma professora da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), vinculada ao Programa de Pós-Graduação do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR), e uma militante da setorial ecossocialista do Rio de Janeiro do Partido Socialismo e Liberdade (PSOL). O que representa apenas 9% dos participantes, em uma proporção de 1/11, isto é, para cada uma mulher, estavam presentes onze homens.

Optei por agrupar os participantes em cinco categorias, que seguirão as análises de todas as outras sessões das audiências: (i) profissional liberal, aquelas pessoas com graduação ou curso técnico em alguma área – em sua maioria engenharias, direito – e que se manifestaram individualmente, sem representar ou falar em nome de uma instituição; (ii) acadêmico, envolvendo professores universitários, estudantes de pós-graduação ou pesquisadores; (iii) associações civis, associações da sociedade civil, como associações de moradores, movimentos sociais – institucionalizados ou não – e partidos políticos; (iv) sindicatos de trabalhadores<sup>5</sup>; e (v) setor jurídico, advogados ou servidores públicos que estavam representando ou falando desde seu local de trabalho, seja ele um escritório de advocacia ou órgão público<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> Optei por separar essa categoria das associações civis para melhor evidenciar o nível de participação dos sindicalistas.

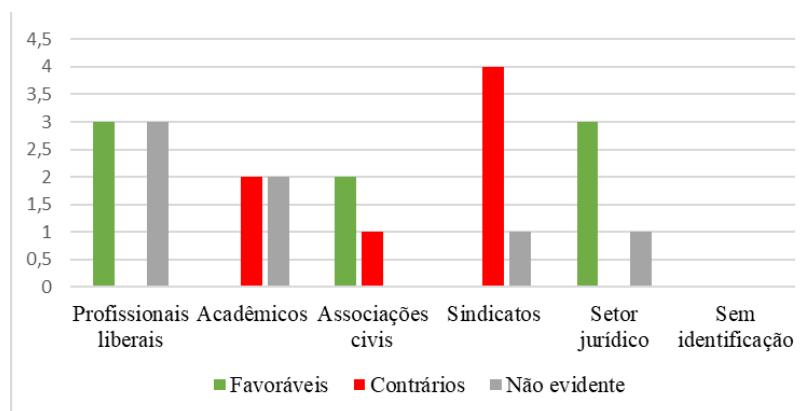
<sup>6</sup> Dentre os profissionais liberais estavam dois engenheiros civis, um advogado, um administrador de empresas, um economista e um jornalista. Os acadêmicos eram compostos por dois professores universitários - uma de gestão pública (UFRJ/IPPUR) e outro de engenharia química (UERJ) -, um estudante de geografia no nível de doutorado junto à Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e um professor da Fundação de Apoio à Escola Técnica do Estado do Rio de Janeiro (FAETEC). As associações civis se fizeram presentes por meio de seus presidentes, sendo elas: movimento SanitaRio, Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental (ABES-Rio) e Setorial Ecossocialista do PSOL. O mesmo se deu com relação aos sindicatos: Sindicato de Saneamento do Rio de Janeiro (SINTSAMA), Sindicato do Saneamento e Meio Ambiente do estado do Rio de Janeiro (SINDSAN), Sindicato dos Trabalhadores em Água e Esgotos do Leste Fluminense (SINDAGUA/RJ) e um sindicalista que acabou não dizendo o nome o sindicato. Do setor jurídico estavam: um promotor de justiça vinculado ao Grupo de Atuação Especializada em Meio Ambiente (GAEMA) do Ministério Público do Rio de Janeiro, um advogado do escritório Siqueira Castro, o conselheiro e presidente da Agenersa e um representante da Fundação do Instituto das Águas do Município do Rio de Janeiro (Rio Águas).

**A CISÃO NO DISCURSO DOGMÁTICO ADMINISTRATIVISTA: DEMOCRACIA E EFETIVIDADE NAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS DE DESESTATIZAÇÃO DA CEDAE**  
*Frederico Augusto Auad de Gomes Filho*

Dos 22 participantes, oito se posicionaram de forma favorável ao projeto, mostrando que concordavam com a necessidade de concessão, embora apresentassem algumas críticas ou sugestões pontuais. Sete foram contrários ao projeto de concessão e outros sete participantes apresentaram pontos de melhoria e/ou crítica, mas não deixaram evidente em suas falas se eram favoráveis ou contrários ao projeto.

Dos oito que se posicionaram de forma favorável, três eram do setor jurídico – representando 100% do setor –, três eram profissionais liberais – representando 50% da categoria – e dois eram de associações da sociedade civil – representando 66% da categoria (SanitaRio e ABES Rio). Já dos sete que se posicionaram de forma contrária ao projeto, dois eram da academia – o que representa 50% da categoria (IPPUR/UFRJ e Geografia/UERJ), quatro eram de sindicatos – representando 80% ou  $\frac{4}{5}$  (quatro quintos) da categoria – e uma associação – representando 33% ou  $\frac{1}{3}$  (um terço) da categoria – (Setorial Ecossocialista PSOL). Com relação aos sete que não foi possível categorizar como “favoráveis” ou “contrários”, porque não deixaram evidente em suas falas, tem-se: três profissionais liberais – o que representa 50% da categoria (um engenheiro civil, um economista e um jornalista) –, dois acadêmicos – o que representa 50% da categoria (um professor de Engenharia Química da UERJ e 1 professor da FAETEC) –, um do setor jurídico – 25% ou  $\frac{1}{4}$  (um quarto) da categoria (Rio Águas) – e um de sindicato – 20% ou  $\frac{1}{5}$  (um quinto) da categoria –, o único que não se posicionou de forma assídua contra o projeto (SINDSAN).

Gráfico I – Posicionamento com relação ao projeto por categoria profissional



Fonte: Elaboração própria.

**A CISÃO NO DISCURSO DOGMÁTICO ADMINISTRATIVISTA: DEMOCRACIA E EFETIVIDADE NAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS DE DESESTATIZAÇÃO DA CEDAE**  
*Frederico Augusto Auad de Gomes Filho*

Com relação ao teor das perguntas (critério 9), três foram os principais temas abordados pelos participantes: aquelas tidas como “técnicas” ao projeto, isto é, que questionavam o edital, o valor das tarifas, as formas de gestão do serviço público e o arcabouço regulatório; questionamentos político-sociais, como críticas aos projetos de concessão, críticas a um modelo econômico neoliberal e preocupações com a demissão em massa de trabalhadores da CEDAE; e, ainda, críticas à realização da própria audiência pública, seja por ter sido adotado o modelo virtual, pela baixa divulgação, pelo não estabelecimento prévio de regras ou pelo curto limite de tempo disponível para fala.

Inexistiu um caráter consultivo. A audiência foi utilizada apenas para responder às dúvidas formuladas pelos participantes, não para colher informações ou sugestões. Havia uma tentativa de convencimento dos participantes por parte dos integrantes da comissão organizadora, a fim de persuadi-los sobre os benefícios do projeto de concessão, não de buscar soluções de forma participativa. Ainda assim, alguns questionamentos não foram respondidos.

A segunda audiência pública foi realizada na segunda-feira, dia 06 de julho de 2020, onze dias após a realização da primeira, com início às 10 horas e término às 18 horas e 10 minutos. A mesa diretora virtual foi composta pelos mesmos integrantes da primeira audiência pública, contando, nesta segunda oportunidade, com Gesner Oliveira, professor do Departamento de Planejamento e Análise Econômica Aplicados à Administração da Fundação Getúlio Vargas/São Paulo (FGV/SP), ex-Presidente da Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (SABESP) e ex-Presidente do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE). Esta audiência continuou seguindo os regramentos para a participação apresentados na primeira realização e transmitida ao vivo pela plataforma *YouTube*.

Foi igualmente adotado o modelo de apresentação inicial dos componentes da mesa diretora, mas agora com um limite de cinco a dez minutos para suas falas, o que não havia sido estabelecido anteriormente. Mesmo assim, nem todos os integrantes da mesa seguiram a regra e falaram dentro do prazo fixado. Todos seguiram um discurso semelhante discurso ao proferido na primeira sessão, manifestando entusiasmo com relação ao projeto.

Dessa forma, apenas o mediador não respondia às questões nem expressava sua opinião, cabendo-lhe dar andamento à sessão. No entanto, todos aqueles que compunham a mesa e estavam em condições mais próximas às do mediador tinham funções bem estabelecidas

# A CISÃO NO DISCURSO DOGMÁTICO ADMINISTRATIVISTA: DEMOCRACIA E EFETIVIDADE NAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS DE DESESTATIZAÇÃO DA CEDAE

*Frederico Augusto Auad de Gomes Filho*

de persuasão e convencimento. Não apresentavam, portanto, uma postura de neutralidade. Mesmo o mediador, apesar de não expor a sua opinião sobre o projeto ou de não apresentar contribuições ou respostas às perguntas, não transmitia uma imagem neutra, uma vez que o fundo, diante do qual estava sentado, apresentava um *design* xadrez em que cada quadrado trazia ora o logo do Governo do Estado, ora o *slogan* do governo: “virando o jogo”. A fala de um dos participantes evidencia essa ausência de neutralidade por parte dos componentes da mesa.

Sérgio Ricardo Verde. (...) Então, esse é o problema, esta Audiência Pública é uma farsa, as pessoas que aqui trazem argumentos, como a Fundação Oswaldo Cruz, os técnicos e os próprios servidores da CEDAE, têm apenas 5 minutos para falar, enquanto uma organização que é lobista da mercantilização da água está na mesa dessa Audiência Pública fraudulenta, enganando a sociedade. Então, quero deixar claro que nós não reconhecemos isso (Estado do Rio de Janeiro, 2020b, p. 15-16).

Com relação à sistematização das contribuições (critério 14) e seus impactos no decorrer do processo e na decisão administrativa final (critério 11), uma das participantes apresentou esse questionamento. Este foi comentado de forma muito breve e superficial pelo mediador e por Guilherme Albuquerque, chefe de departamento do BNDES.

Adriana Sotero. (...) A minha pergunta e fala, neste momento, não está relacionada simplesmente a um pedido de esclarecimento pelo modelo apresentado pelo BNDES, de modo que vai muito além, embora muitos pontos precisem ser esclarecidos, pois não teve participação social ampla na sua construção, e não foi disponibilizada, na Consulta Pública a descrição, por exemplo, da metodologia da divisão dos blocos, assim como diversas outras informações importantes que não estão descritas nos documentos disponibilizados, como, por exemplo, a extensão da rede, entre outras questões que não há tempo de abordar nesse tempo limitado. (...) Por isso, as minhas perguntas são: como as contribuições serão avaliadas? Será possível realizar o acompanhamento delas durante o processo?

Arnaldo Goldemberg. Muito obrigado. Eu gostaria de pontuar que no *site* da Consulta Pública todas as contribuições, todas as questões aqui postas serão reunidas, fundamentadas e apresentadas no grupo em blocos de questões que serão respondidas de forma fundamentada, mas, neste momento, para a exposição sobre as colocações e as perguntas da senhora Adriana Sotero, eu passo a palavra para o Doutor Guilherme Albuquerque do BNDES (Estado do Rio de Janeiro, 2020b, p. 12-14).

Em sentido semelhante, uma participante apresentou um ponto de melhoria quanto às contribuições submetidas via consulta pública. Conforme apontado por ela, não era gerado um

**A CISÃO NO DISCURSO DOGMÁTICO ADMINISTRATIVISTA: DEMOCRACIA E EFETIVIDADE NAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS DE DESESTATIZAÇÃO DA CEDAE**  
*Frederico Augusto Auad de Gomes Filho*

número de protocolo, como comprovante da submissão da sugestão, apenas uma mensagem “contribuição enviada com sucesso”.

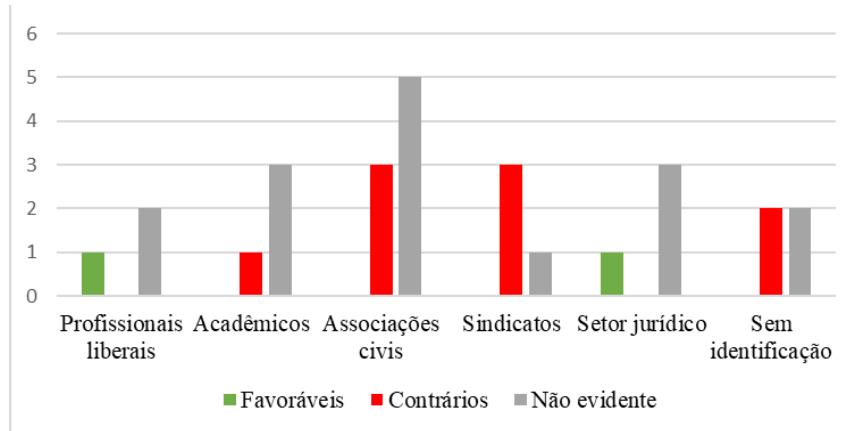
Vinte e sete pessoas se inscreveram no momento da realização da sessão e falaram. Quatro realizaram a inscrição e acabaram não se manifestando; essas quatro pessoas não estavam mais presentes na chamada – o que pode indicar que elas perderam a conexão com a internet. Dos 27 participantes, apenas dois se posicionaram de forma favorável ao projeto, mostrando que concordavam com a necessidade de concessão, embora apresentassem algumas críticas ou sugestões pontuais; nove foram contrários ao projeto de concessão e outros 16 participantes apresentaram pontos de melhoria e/ou crítica, mas não deixaram evidente em suas falas se eram favoráveis ou contrários ao projeto.

Entre as duas pessoas que se mostraram favoráveis, uma era do setor jurídico – representando 25% do setor – e a outra, um profissional liberal do setor de saneamento – representando 33% da categoria. O grupo daqueles que se mostraram contrários ao projeto de concessão era formado por três associação civis – o que representa 37% da categoria (Movimento Baía Viva, a liderança do PSOL na Alerj e o Movimento dos Atingidos por Barragens); três sindicatos – representando 75% do setor sindical presente na sessão –, um empregado da CEDAE que não informou a qual sindicato era filiado e não deixou evidente se era favorável ou contrário ao projeto; uma pessoa da área acadêmica – representando 25% da área – e duas pessoas que não se identificaram corretamente, conforme as regras das audiências.

Entre as pessoas cuja posição não ficou evidente, havia duas da categoria de profissionais liberais – o que representa 66% da categoria; três pertenciam ao setor jurídico – representando 75% do setor; cinco associações civis – representando 62% da categoria (ABES, Associação Ecológica de Duque de Caxias, Viva Cosme Velho e FAM-Rio); um empregado da CEDAE que não falou a qual sindicato pertencia – representando 25% do setor sindical; três acadêmicos da Fiocruz – representando 75% da categoria; e duas pessoas que não se identificaram – representando 50%.

**A CISÃO NO DISCURSO DOGMÁTICO ADMINISTRATIVISTA: DEMOCRACIA E EFETIVIDADE NAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS DE DESESTATIZAÇÃO DA CEDAE**  
*Frederico Augusto Auad de Gomes Filho*

Gráfico II - Posicionamento com relação ao projeto por categoria profissional



Fonte: Elaboração própria.

A audiência pública virtual conjunta das Comissões de Saneamento Ambiental, dos Direitos Humanos e Cidadania, e da Frente Parlamentar Contra as Privatizações foi oficialmente convocada por meio da publicação do edital no sítio eletrônico da Alerj na terça-feira, dia 01/07/2020, uma semana antes de sua realização.

À época, presidiam as comissões: o deputado Gustavo Schmidt (então filiado ao PSL – Comissão de Saneamento Ambiental); deputada Renata Souza (PSOL – Comissão dos Direitos Humanos e Cidadania); deputado Waldeck Carneiro (à época filiado ao PT – Comissão para acompanhar o novo modelo de governança da região metropolitana do Rio de Janeiro) e a deputada Monica Francisco (PSOL – Frente Parlamentar Contra as Privatizações).

Busquei por publicações relacionadas ao chamamento em jornais eletrônicos, mas não obtive resultados. Cabe notar, ainda, que o edital de convocação não trazia documentos anexos que pudessem melhorar a qualidade do debate, apresentando informações sobre o projeto que fundamentassem e preparassem o discurso dos participantes. Também não foi divulgado nenhum documento com as regras ou explicação do procedimento. A sessão foi realizada em formato digital com participações por meio da plataforma *Zoom* e com transmissão ao vivo pelo *YouTube*, pela TV Alerj e pelo *Facebook*.

A audiência pública foi dividida em quatro blocos, cada um contando com um mediador ou mediadora diferente. O primeiro deles contou com a mediação de Waldeck

## A CISÃO NO DISCURSO DOGMÁTICO ADMINISTRATIVISTA: DEMOCRACIA E EFETIVIDADE NAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS DE DESESTATIZAÇÃO DA CEDAE

*Frederico Augusto Auad de Gomes Filho*

Carneiro para as saudações e apresentações iniciais. O segundo bloco foi mediado pela deputada Renata Souza e recebeu duas exposições de até 15 minutos: uma do Guilherme da Rocha Albuquerque, chefe de departamento do BNDES e integrante da mesa diretora das audiências públicas realizadas pelo governo do Estado do Rio de Janeiro em conjunto com o IRM, e outra da Suyá Quintsrl, professora e pesquisadora do IPPUR/UFRJ, que esteve presente na primeira audiência pública realizada pelo governo do Estado do Rio de Janeiro em conjunto com o IRM.

As duas exposições tomaram caminhos distintos. A apresentação realizada pelo representante do BNDES teve o intuito de apresentar o projeto e convencer todos os presentes de que a concessão seria a melhor opção para a universalização do serviço de saneamento no Estado do Rio de Janeiro. Segundo as palavras do expositor, tratava-se de um “trabalho técnico, com objetivo de apresentar o trabalho feito” (Redação própria. Audiência Pública - Alerj 07/07/2020).

Já a apresentação realizada pela pesquisadora do IPPUR/UFRJ contou com uma ampla contextualização histórica sobre os investimentos públicos e privados no setor de saneamento, as inconstitucionalidades do novo marco do saneamento e questões sobre o edital do projeto de concessão. Ademais, logo ao tomar a palavra, Suyá evidenciou a disparidade entre os sexos quanto à exposição em audiências públicas sobre o tema da concessão.

A organização e divisão desta audiência evidenciam, de antemão, uma disparidade com relação à mesa diretora das audiências públicas promovidas pelo governo do Estado e IRM. No caso da Alerj, a mesa diretora apresentava uma composição paritária entre os sexos feminino e masculino, com dois deputados de cada sexo. Além disso, as duas mulheres que compunham a mesa se autodeclararam abertamente como pretas, fato reconhecido por suas campanhas eleitorais

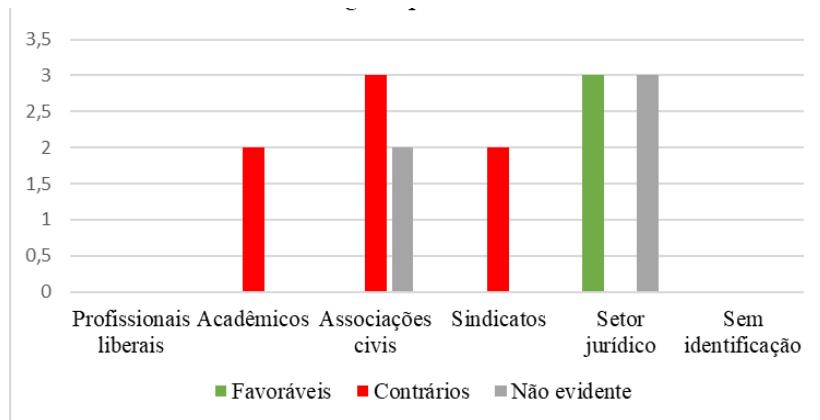
Com relação à composição dos participantes, foram ouvidos 15 inscritos, sendo eles compostos por: seis pessoas integrantes do setor jurídico, cinco representantes de associações civis, dois presidentes de sindicatos (SINTSAM e SindÁgua) e dois acadêmicos. Dentre os 15 falantes, apenas uma era mulher, a pesquisadora da Fiocruz Suyá Quintsrl.

Quanto às manifestações dos participantes, três pessoas do setor jurídico se mostraram favoráveis ao projeto, dentre elas o procurador do Estado do Rio de Janeiro e o diretor do BNDES, os dois integrantes da mesa organizadora das audiências públicas realizadas pelo

**A CISÃO NO DISCURSO DOGMÁTICO ADMINISTRATIVISTA: DEMOCRACIA E EFETIVIDADE NAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS DE DESESTATIZAÇÃO DA CEDAE**  
*Frederico Augusto Auad de Gomes Filho*

governo do Estado em parceria com o IRM. Isso evidencia, mais uma vez, a falta de neutralidade daquela mesa diretora. As outras três pessoas não evidenciaram seu posicionamento. Da categoria das associações civis, três delas se mostraram contrárias ao projeto – FAFERJ, deputado do PDT e Casa Fluminense – , enquanto duas não se posicionaram – ABES-Rio e Fórum Estadual dos Comitês de Bacias Hidrográficas. Os dois presidentes dos sindicatos, SindÁgua e SINTSAMA, que tomaram a palavra, demonstraram sua indignação e se posicionaram contra o projeto de desestatização. Posicionamento semelhante foi tomado pelos dois acadêmicos da Fiocruz.

**Gráfico III - Posicionamento com relação ao projeto por categoria profissional**



Fonte: Elaboração própria.

A terceira audiência pública do governo do Estado junto ao IRM e a quarta desse bloco de audiências foi realizada na terça-feira, dia 08 de agosto de 2020, vinte e nove dias após a realização da segunda audiência do governo, com início às 14 horas e término às 22 horas e 02 minutos. A mesa diretora virtual foi composta pelos mesmos integrantes da primeira audiência pública, contando, nesta terceira oportunidade, com Arildo Mendes, conselheiro das entidades negras do Estado do Rio de Janeiro e presidente da Fundação Instituto de Pesca do Estado do Rio de Janeiro (FIPERJ). Ele também apresentou uma posição favorável, embora apontando certos pontos de melhoria, ao projeto e adotou uma postura explicativa, como os demais integrantes da mesa diretora.

**A CISÃO NO DISCURSO DOGMÁTICO ADMINISTRATIVISTA: DEMOCRACIA E EFETIVIDADE NAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS DE DESESTATIZAÇÃO DA CEDAE**  
*Frederico Augusto Auad de Gomes Filho*

Na terceira edição do conjunto de audiências públicas realizadas pelo Governo do Estado junto ao IRM, 36 pessoas participaram manifestando-se oralmente, sendo que, destas, oito eram mulheres<sup>7</sup>, o que representa 22% do total de manifestantes.

Seguindo com a categorização dos participantes, dos 36 que se manifestaram, sete pertenciam ao setor jurídico: o presidente conselheiro da Agenersa, dois promotores de justiça ligados ao GAEMA, o presidente da Companhia de Saneamento de Maricá (SANEMAR), um representante da Fundação Rio Águas, um representante do comitê de bacia hidrográfica da Baía de Guanabara e um representante do comitê da bacia hidrográfica Rio Piabanha. Cinco eram profissionais liberais. Quatro associações: ABES-Rio, Baía Viva, Água Boa para Todas e Todos e FAM-Rio. Quatro sindicatos: Sindicato dos Trabalhadores de Saneamento do Norte-Noroeste Fluminense (STAECNON-RJ), Sindicato de Saneamento do Rio de Janeiro (SINTSAM-RJ), Sindicato dos Arquitetos do Rio de Janeiro (SARJ), Sindicato dos Trabalhadores em Água e Esgotos do Leste Fluminense (SindÁgua-RJ). Dez acadêmicos, sendo duas professoras da UFRJ (IPPUR e Prourb), seis pesquisadores da Fiocruz, um estudante de doutorado em Geografia da UERJ, um professor de Ciência Política da UNIRIO. Por fim, seis pessoas não se apresentaram conforme as regras da audiência.

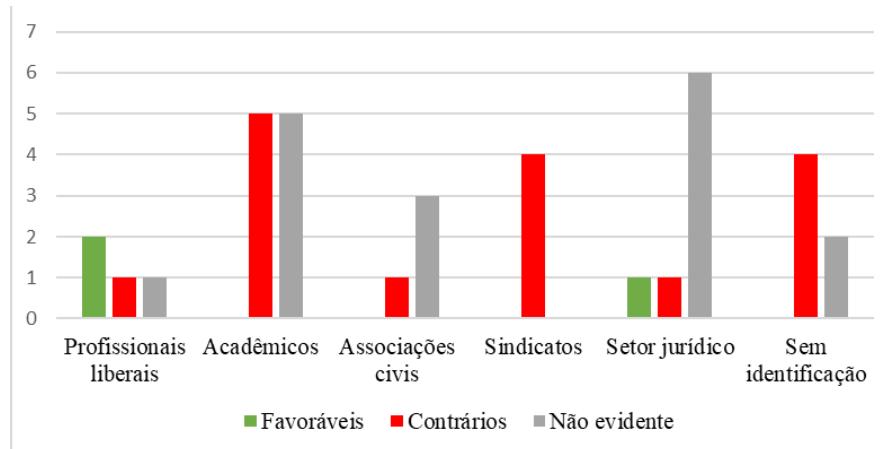
Em relação ao posicionamento dos participantes, apenas três se mostraram favoráveis ao projeto de concessão. 17 apresentaram críticas e pontos de melhoria sem se posicionarem de forma favorável ou contrária ao projeto, e 16 assumiram uma posição contrária ao projeto de concessão.

---

<sup>7</sup> Dentre as oito mulheres, cinco eram da academia: uma professora do IPPUR/UFRJ, uma professora do Prourb/UFRJ e três pesquisadoras da Fiocruz; uma era assistente social ligada às associações civis, FASE e Água Boa para Todas e Todos. Além disso, havia uma arquiteta e urbanista colaboradora do Sindicato dos Arquitetos do Rio de Janeiro (SARJ) e uma engenheira da Fundação Rio Águas. Três mulheres se posicionaram de forma contrária ao projeto de concessão: duas pertencentes à academia (IPPUR/UFRJ e Prourb/UFRJ) e uma ligada ao sindicato dos arquitetos SARJ.

**A CISÃO NO DISCURSO DOGMÁTICO ADMINISTRATIVISTA: DEMOCRACIA E EFETIVIDADE NAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS DE DESESTATIZAÇÃO DA CEDAE**  
*Frederico Augusto Auad de Gomes Filho*

Gráfico IV - Posicionamento com relação ao projeto por categoria profissional



Fonte: Elaboração própria

Uma diferença desta sessão para as outras duas organizadas pelo governo do Estado e o IRM foi que o fundo da sala onde o mediador estava sentado não mais era o quadriculado que apresentava o brasão do Estado do Rio de Janeiro junto ao *slogan* do governo, “virando o jogo”. Nesta sessão, o fundo do mediador era um fundo comum e supostamente neutro, não fosse o fato de ser o mesmo utilizado pelo procurador do Estado do Rio de Janeiro, e de ambos terem ficado conversando e gracejando em alguns momentos durante a sessão.

A audiência pública digital conjunta das Comissões de Trabalho, Legislação Social e Seguridade Social (CTLSSS), de Defesa dos Direitos Humanos e Cidadania (CDDHC) e de Defesa dos Direitos da Mulher (CDDM), foi oficialmente convocada por meio da publicação do edital no sítio eletrônico da Alerj na terça-feira, dia 19/11/2020, três dias antes de sua realização.

À época, presidiam as comissões: a deputada Enfermeira Rejane (PCdoB – Comissão de Trabalho, Legislação Social e Seguridade Social), deputado Carlos Minc (PSB – Comissão de Defesa dos Direitos Humanos e Cidadania), e deputada Renata Souza (PSOL – Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher). Presidiram a audiência pública as deputadas Mônica Francisco (PSOL), Dani Monteiro (PSOL) e Enfermeira Rejane (PCdoB). Esta foi a única audiência presidida inteiramente por mulheres, autodeclaradas pretas e faveladas, o que destoa da composição da mesa organizadora das audiências do governo do Estado e do IRM, em que apenas na última sessão – depois de muitas críticas endereçadas pelos participantes – estiveram

**A CISÃO NO DISCURSO DOGMÁTICO ADMINISTRATIVISTA: DEMOCRACIA E EFETIVIDADE NAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS DE DESESTATIZAÇÃO DA CEDAE**  
*Frederico Augusto Auad de Gomes Filho*

presentes uma mulher, sócia do escritório Vernalha Guimarães, e um homem que se autodeclarou preto, e era conselheiro das entidades negras do Estado do Rio de Janeiro.

Busquei por publicações do chamamento em jornais eletrônicos, mas não encontrei resultado. Cabe ressaltar, ainda, que o edital de convocação não trazia documentos anexos que pudessem melhorar a qualidade do debate, apresentando informações sobre o projeto que fundamentassem e preparassem o discurso dos participantes. Tampouco foi divulgado qualquer documento com as regras ou explicação sobre o procedimento. O tema desta audiência foi a privatização da CEDAE e a garantia de manutenção dos postos de trabalho e empregos. A sessão foi realizada em formato digital com participações por meio da plataforma *Zoom* e com transmissão ao vivo pelo *YouTube*, pela TV Alerj e pelo *Facebook*.

A audiência se iniciou às 10 horas e 9 minutos da quinta-feira, dia 22/11/2021, com a deputada Rejane checando a presença dos convidados. Apesar do convite, Júlio Araújo Júnior, representante do Ministério Público Federal, João Batista Berthier, representante da Procuradoria Regional do Trabalho da 1<sup>a</sup> Região, Sérgio Henrique Mantovani, representante da Subsecretaria do Saneamento Ambiental, e Martíria, representante do Conan, não se fizeram presentes.

Após a confirmação de presença dos convidados, a deputada Rejane inaugurou as falas defendendo os trabalhadores da CEDAE diante da situação que ela apontou como sendo de angústia, desespero e mal-estar para os trabalhadores, em face da desestatização e da adoção do Programa de Demissão Voluntária (PDV) pela Companhia. Em seguida, a deputada Monica Francisco ressaltou a importância da sociedade civil e do Ministério Público na fiscalização da destinação dos recursos advindos da desestatização, considerando que 2022 seria um ano eleitoral e que esses recursos poderiam ser destinados à campanha do governador Cláudio Castro. Por fim, assumiu a palavra a deputada Dani Monteiro, que destacou o aumento na conta de água e questionou os supostos benefícios sociais trazidos pela desestatização.

Passou-se a palavra, então, aos convidados. Ao final das falas destes, foi aberta oportunidade da realização de até dez novas inscrições, com a possibilidade de inscrição para aqueles que já haviam se manifestado. A duração dessas falas era de apenas dois minutos, ao contrário dos convidados, que gozaram de cinco minutos. Seis pessoas se inscreveram, dentre elas um convidado, Ary Girota, presidente do SindÁgua. Ao todo, 15 pessoas se manifestaram,

**A CISÃO NO DISCURSO DOGMÁTICO ADMINISTRATIVISTA: DEMOCRACIA E EFETIVIDADE NAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS DE DESESTATIZAÇÃO DA CEDAE**  
*Frederico Augusto Auad de Gomes Filho*

dentre convidados e inscritos, com apenas uma “reinscrição” (7% de nível de engajamento interno). Entre os participantes, apenas uma era mulher (7%). Quanto às categorias, sete eram sindicalistas (SINTSAMA/RJ, STAECNON, SENGE/RJ, SindÁgua, CTB/RJ), quatro representavam associações civis (Campanha Água Boa para Todas e Todos, FAFERJ e Movimento dos Atingidos por Barragens [MAB]), dois trabalhadores da CEDAE, mas categorizados como profissionais liberais, por não pertencerem a sindicatos, um professor de Ciência Política da UNIRIO e uma pessoa que não se identificou. Com relação ao posicionamento dos participantes, todos estes se mostraram contrários ao projeto de desestatização.

## **CONCLUSÃO**

Ao fim, pode-se perceber que as ditas finalidades das audiências públicas, segundo os discursos doutrinários, são promover consensualidade na Administração Pública democrática e aberta à participação popular, não mais pautada por um poder hierárquico e verticalmente organizado. Essas finalidades, estabelecidas de forma sistêmica e em rede para vocalizar as demandas, estão mais no plano fraseológico e normativo do Direito do que enraizada na prática social.

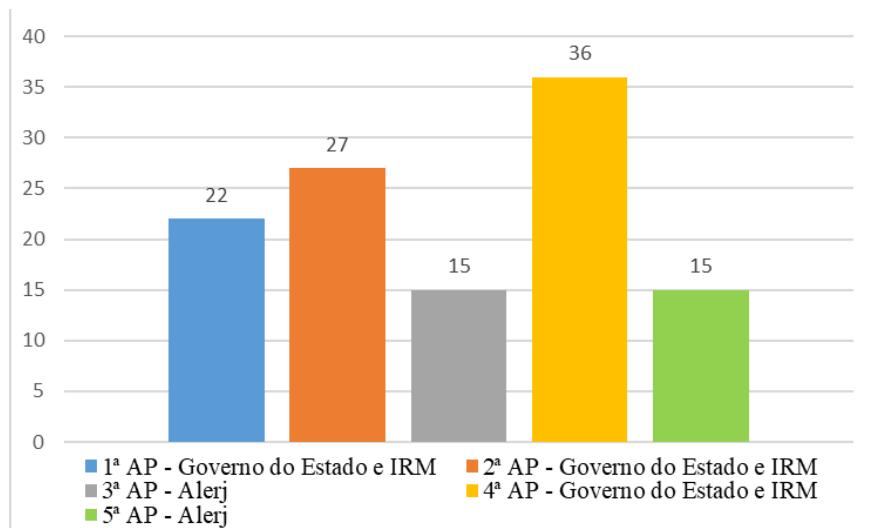
Assim, a tentativa foi de, ao analisar a realização das audiências públicas escolhidas, evidenciar as cisões de modo circunstancial e singular e demonstrar que, apesar de serem instrumentos comumente utilizados e com uma proposta democrática, não cumpriram com sua finalidade. Apesar de ter sido dito pelo mediador da mesa diretora das sessões do Governo do Estado e do Instituto Rio Metrópole que as manifestações nas audiências estavam sendo levadas em consideração pelos tomadores de decisão e que seriam compiladas em documento, isso não ocorreu. Procurei pelo documento de reunião das audiências e outros documentos que evidenciassem o uso ou o não uso, mas encontrei apenas as atas das duas primeiras audiências e um documento com perguntas e respostas sucintas e objetivas sobre o projeto. Cabe observar que as quatro primeiras audiências e a última da Alerj – esta a mais tardia, tendo sido realizada após o leilão e assinatura dos contratos dos blocos 1, 2 e 4 – foram realizadas com o projeto já em fase avançada, com as minutas de editais, contratos e seus anexos publicados no *site*. O

**A CISÃO NO DISCURSO DOGMÁTICO ADMINISTRATIVISTA: DEMOCRACIA E EFETIVIDADE NAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS DE DESESTATIZAÇÃO DA CEDAE**  
*Frederico Augusto Auad de Gomes Filho*

leilão ocorreu um ano e seis meses após a realização da primeira audiência pública e dez meses depois da terceira audiência do Governo do Estado, a quarta dessas cinco analisadas.

Com relação aos critérios um (há uma baixa participação nas audiências públicas em questão?) e dois (qual o nível de engajamento dos participantes?) e, levando em consideração a delimitação para “baixo”, “médio” e “alto”, tem-se que, tomando todas as audiências públicas e as categorias das pessoas (associações civis, partidos políticos, sindicatos e setor jurídico), houve um variado nível de engajamento, com mais expressiva taxa de baixa participação. Se somadas as participações por audiência – retirando do cálculo aqueles que ocupavam uma função de mediador ou semelhante na mesa diretora –, tem-se um total de 115 participações, representando a soma de participantes em todas as audiências, contabilizando mais de uma vez pessoas que participaram de mais de uma audiência. Se levar em consideração apenas o número de participantes, e não sua soma, a fim de não contabilizar mais de uma vez um mesmo participante, temos um total de 81.

Gráfico V - Número de participante por audiência pública



Fonte: Elaboração própria

Para calcular o nível de engajamento, usei o número de participantes das audiências, e não sua soma. Nesse sentido, tiveram um nível de engajamento alto (80% - 100%) – isto é, participaram de todas as cinco audiências ou de quatro delas – 18 participantes (22,2%): dois sindicatos, que estiveram presentes em todas as sessões, (SINTSAM/RJ e SindÁgua/RJ), duas

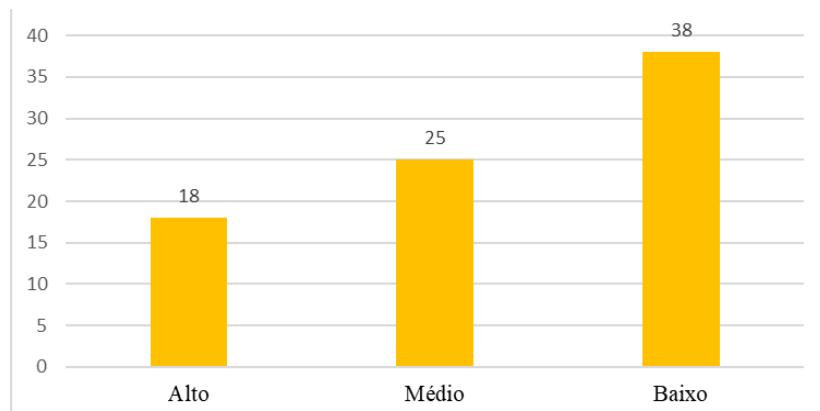
**A CISÃO NO DISCURSO DOGMÁTICO ADMINISTRATIVISTA: DEMOCRACIA E EFETIVIDADE NAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS DE DESESTATIZAÇÃO DA CEDAE**  
*Frederico Augusto Auad de Gomes Filho*

organizações jurídicas (GAEMA do MP/RJ, com dois participantes, e a Agenersa), a ABES-Rio, a Fundação Oswaldo Cruz, com sete participantes, e três pesquisadores da UERJ.

Apresentaram um nível de engajamento médio (40% - 60%) – ou seja, estiveram presentes em três ou duas sessões – 25 participantes (30,9%): duas universidades (UFRJ e UNIRIO, com dois e um participante, respectivamente); seis associações civis (Campanha Água Boa para Todas e Todos, com dois participantes; FAFERJ, com um participante; MAB, com um participante; FAM-Rio, com um participante; Movimento Baía Viva, com um participante; e PSOL, com dois participantes); dois sindicatos (CTB/RJ, com dois participantes, e STAECNON, com dois participante); duas instituições jurídicas (Rio Águas, com dois participantes, e PGE, com um participante); três profissionais liberais; e quatro pessoas que não se identificaram.

Houve uma baixa participação (20% das audiências) de 38 participantes (46,9%), dentre os quais quatorze profissionais liberais; oito associações civis: Grupo Eu sou Eu, Comitê da Bacia Hidrográfica da Baía de Guanabara, Fórum Estadual dos Comitês de Bacias Hidrográficas, Comitê de Bacia Hidrográfica do Rio Piabanga, Casa Fluminense, PDT, Viva Cosme Velho e Associação Ecológica de Duque de Caxias; três sindicatos: Sindicato dos Engenheiros no Estado do Rio de Janeiro, Sindicato dos Arquitetos do Rio de Janeiro, STIENNF; três instituições jurídicas: SANEMAR, CEDAE e Siqueira Castro Advogados; e dez pessoas que não se identificaram conforme as regras das audiências. O gráfico abaixo sintetiza esses resultados.

Gráfico VI - Nível de engajamento por número de participantes



Fonte: Elaboração própria.

**A CISÃO NO DISCURSO DOGMÁTICO ADMINISTRATIVISTA: DEMOCRACIA E EFETIVIDADE NAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS DE DESESTATIZAÇÃO DA CEDAE**  
*Frederico Augusto Auad de Gomes Filho*

Assim, as ditas funções que as audiências públicas deveriam exercer, como conferir legitimidade à atuação administrativa mediante a inserção de uma prática pautada na consensualidade e na atuação em rede, tornando a Administração Pública mais democrática, não se comprovaram na presente pesquisa. Em diversas oportunidades, foi questionada a legitimidade do Governo do Estado em viabilizar o projeto de desestatização e promover audiências públicas em um período conturbado para a saúde pública e para a economia, o que inviabilizou formas de organização da sociedade civil.

Com relação à efetividade das audiências realizadas, não houve qualquer sistematização das contribuições, além da produção de ata das duas primeiras audiências, sem haver lastro das contribuições nas decisões finais. Isso indica que, no caso em questão, as audiências públicas realizadas pelo Governo do Estado junto ao Instituto Rio Metrópole tiveram um caráter meramente formalístico, a fim de cumprir com a obrigação legal, não apresentando maiores conotações de democracia ou efetividade. Já as audiências públicas realizadas pela Alerj aconteceram por iniciativa dos próprios deputados, seus partidos e por pressão popular, apresentando um caráter de debate, tendo o objetivo de compreender o atual estado da arte e de traçar alternativas e estratégias políticas para contornar o processo de desestatização e de demissão em massa dos empregados da CEDAE.

Destas conclusões, não se pode afirmar (i) que as audiências públicas, por não cumprirem com a sua finalidade de dialogicidade e democratização da Administração Pública, devam ser abolidas da previsão legal e da prática da administração pública; (ii) nem tampouco podem ser traçadas maiores generalizações, já que se trata de um estudo particular sobre o caso da CEDAE. Os achados indicam uma necessidade de se repensar o modo como as audiências públicas acontecem e o desenho que recebem pelas leis, de modo a torná-las mais próximas de seus objetivos: consensuais e democráticas.

**A CISÃO NO DISCURSO DOGMÁTICO ADMINISTRATIVISTA: DEMOCRACIA E EFETIVIDADE NAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS DE DESESTATIZAÇÃO DA CEDAE**  
*Frederico Augusto Auad de Gomes Filho*

## **REFERÊNCIAS**

**BRASIL. Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado.** Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995.

BRITTO, Carlos Ayres. Distinção entre “controle social do poder” e “participação popular”.  
**RDA - Revista de Direito Administrativo.** Rio de Janeiro, v. 189, p. 114-122, jul./set., 1992.

**ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Ata de Audiência Pública - Projeto de Universalização dos Serviços Públicos de Saneamento Básico.** 2020a. Disponível em:  
[http://transparencia.mprj.mp.br/documents/8378943/64893140/ATA\\_AUD\\_PUB\\_250620.pdf](http://transparencia.mprj.mp.br/documents/8378943/64893140/ATA_AUD_PUB_250620.pdf)

**ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Ata de Audiência Pública - Projeto de Universalização dos Serviços Públicos de Saneamento Básico.** 2020b. Disponível em:  
[http://transparencia.mprj.mp.br/documents/8378943/64893140/ATA2AUDPUBCEDAE\\_CompeltaeRevisada.pdf](http://transparencia.mprj.mp.br/documents/8378943/64893140/ATA2AUDPUBCEDAE_CompeltaeRevisada.pdf).

**FERRAZ JUNIOR, Tércio Sampaio. Introdução ao estudo do direito:** técnica, decisão, dominação. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. Instrumentos da Administração Consensual: A audiência pública e a sua finalidade. **RDA - Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, 230: 237-250, out./dez., 2002.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca; NICÁCIO, Camila Silva. **(Re)pensando a Pesquisa Jurídica.** 5. ed. São Paulo: Almedina, 2020.

MACHADO, Bruno Amaral; PEREIRA, Pablo Rangell Mendes Rios. A análise de conteúdo como técnica para a análise jurídico-institucional de políticas públicas. **Direito e Práxis**, v. 15, n. 4, 2024.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. **A republicização do Estado e os interesses públicos.** 1999. 340 f. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. A superação do ato administrativo autista. In: MEDAUAR, Odete; SCHIRATO, Vitor Rhein. **Os caminhos do ato administrativo.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

MEDAUAR, Odete. **O Direito Administrativo em Evolução.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992.

MENCIO, Mariana. **O regime jurídico da audiência pública na gestão democrática das cidades.** 2007. 203 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2007.

A CISÃO NO DISCURSO DOGMÁTICO ADMINISTRATIVISTA: DEMOCRACIA E EFETIVIDADE NAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS DE DESESTATIZAÇÃO DA CEDAE  
*Frederico Augusto Auad de Gomes Filho*

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Audiências Públicas. **RDA - Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, 210: 11-23, out./dez., 1997.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Novos Institutos Consensuais da Ação Administrativa. **RDA - Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, 231: 129-156, jan./mar., 2003.

OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de. As audiências públicas e o processo administrativo brasileiro. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 34, n. 135: 271-282, jul./set., 1997.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de. Participação administrativa. **Revista de Direito Administrativo e Constitucional**, ano 5, número 20, 2005.

PEREZ, Marcos Augusto. **A Administração Pública Democrática: Institutos de Participação Popular na Administração Pública**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2009.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. Participação popular na Administração Pública. **RDA - Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, 191: 26-39, jan./mar., 1993.

SAMPAIO, Rafael Cardoso; LYCARIÃO, Diógenes. **Análise de Conteúdo Categorial: Manual de Aplicação**. Brasília: ENAP, 2021.

SILVA, Laís Sales do Prado e; SANTOS, Murilo Giordan; PAULINO, Virgínia Juliane Adami. Audiências públicas: histórico, conceito, características e estudo de caso. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 15, n. 62, p. 237-257, out./dez., 2015.

TÁCITO, Caio. Direito Administrativo Participativo. **RDA - Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, 209: 1-6, jul./set., 1997.