

## **ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GESTÃO COMPARTILHADA COM A SOCIEDADE CIVIL\***

Tarso Genro

O art. 1º § único da Constituição Federal abriu um espaço normativo novo para a nossa experiência democrática, à medida que incorporou, dentro da ordem, a possibilidade de combinação da democracia representativa com a democracia direta. Esta combinação dá seguimento ao processo aberto pela Revolução Francesa, que vê a interferência dos cidadãos nos negócios públicos, não só como prerrogativa, mas também como direito.

A democracia direta que enseja a “participação direta” voluntária é sempre a democracia dos mais ativos. Ela requer um espírito cívico mais avançado e politizado e embora não possa romper o equilíbrio do Estado de Direito, não deve ser considerada um mero adereço, mas um novo momento de legitimação do Estado Democrático de Direito e da própria delegação eleitoral.

O Estado moderno originou-se do Estado de Direito sem democracia, transitou para o Estado Democrático de Direito que constituiu um sistema partidário e um Direito Eleitoral regulador das liberdades políticas. Este Estado Democrático agora se abre para uma nova dimensão, a do Estado Social de Direito, que pode construir um novo padrão de efetividade dos direitos fundamentais, com base no princípio da igualdade. Ele, assim “é um Estado articulador que, não tendo o monopólio da governação, retém o monopólio da metagovernação, ou

---

\* Palestra proferida no III Seminário Internacional de Direito Administrativo e Administração Pública. Brasília: 23/05/2013.

seja, o monopólio da articulação - fundadas nos princípios constitucionais que o informam notadamente os atinentes aos direitos e garantias fundamentais -, no interior da nova organização política”.<sup>1</sup>

Os fundamentos do Estado de Direito, assentados no **princípio da inviolabilidade dos direitos e no princípio da igualdade formal**, podem finalmente fortalecer a sua carga normativa. Tanto para influenciar mais fortemente a interpretação das leis, como para socorrer os sujeitos individuais e coletivos, pela aplicação direta daqueles princípios em certos vazios normativos.

No que refere, aliás, aos direitos fundamentais “as normas relativas a esses institutos não se destinam, precipuamente, a estabelecer restrições. Elas cumprem antes relevante e indispensável função como normas de concretização ou de conformação desses direitos. Não raro, o constituinte confere ao legislador ordinário um amplo poder de conformação, permitindo que a lei concretize ou densifique determinada faculdade fundamental”.<sup>2</sup>

Num dos seus contos mais geniais, Julio Cortazar narra um gigantesco engarrafamento de trânsito numa autopista que leva os parisienses de volta à casa, após um fim de semana no sul da França. “La autopista sur”, escrito na metade da década dos sessenta, pode ser lido hoje como uma dupla premonição: a inviabilidade da “civilização do automóvel”, como inspiradora de um modo de vida mais comunitário e prazeroso, ali já flagrante; e o bloqueio do “modelo social europeu” - originário das lutas do proletariado moderno que forjaram a civilidade

---

<sup>\*1</sup> LEAL, Rogério Gesta. “Estado, Administração Pública e Sociedade”. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2006, p. 153.

<sup>2</sup> MENDES, Gilmar Ferreira Mendes. “Limitações dos Direitos Fundamentais”. In: Curso de Direito Constitucional”. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 224.

democrática europeia – que não mais consegue manter a coesão social construída no pós-guerra.

No conto de Cortazar as pessoas ficam dias e dias no monstruoso engarrafamento. Aguardam a fila andar, unem-se, separam-se, disputam. Não sabem as causas do que está acontecendo nem quais os caminhos para superar o bloqueio da sua marcha. Parece, hoje, a velha Europa: os caminhos que a social-democracia sem fundos engendrou, para os seus setores médios e os seus trabalhadores da indústria, estão sem saída.

O conto termina relatando, quando a estrada começa a fluir, que todos corriam “em direção às luzes que cresciam pouco a pouco, sem que já se soubesse porque tanta pressa, porque esta corrida entre automóveis desconhecidos, onde ninguém sabia nada dos outros, onde todo mundo olhava fixamente para frente, exclusivamente para frente.” O consumo sem fim, a vida sem rumo, a precariedade do destino e a indeterminação à solta.

É sabido que a base “utilitária” do projeto democrático (embora com fundamentos políticos igualitários) com Jeremy Bentham e James Mill, já refletia uma contradição insolúvel entre a sua expressão material (que se fundava em desigualdades sociais) e a sua dimensão moral (que clamava pela igualdade política). Não se pode omitir, no entanto, que a **eleição dos governos** pela representação foi um avanço extraordinário, que fundou novas condições para o povo abstrato vir a ser considerado sujeito político concreto.

Vale a longa, mas valiosa citação: “(...) a democracia liberal aceitava a divisão em classes e atuava a partir dela. Os que primeiro formularam a democracia liberal, chegaram a defendê-la por uma concatenação de ideias que iniciava com os supostos de uma sociedade capitalista de mercado e as leis da economia política clássica. Estas deram-lhes um modelo de homem (como maximizador de utilidades) e um modelo de sociedade (como soma de indivíduos com interesses conflitivos). A partir

destes modelos, e de um princípio ético, deduziram a necessidade de um governo, e a partir dali, qual era o sistema desejável de eleger e autorizar os governos.”<sup>3</sup>

Aquela conflitividade entre **maximização de utilidades e igualdade civil** foi harmonizada, no terreno dos fatos, por uma ética centrada nos contratos no mercado, indiferente aos fundamentos morais dos princípios revolucionários. Como disse o personagem de Carpentier, no “Século das Luzes”: “Mas é infame! – exclamou Estevão, abolir o tráfico de escravatura, para servirmos de negreiros entre outras nações? Cumpro com o que está escrito - retrucou Barthélemy secamente; e considerando-se obrigado a invocar uma inadmissível jurisprudência: - Vivemos num mundo despropositado. Antes da revolução navegava por estas ilhas um navio negreiro, pertencente a um armador-filósofo amigo de Jean Jacques. Sabes como se chamava esse navio? Contrato Social.”

Esta contradição criou condições que não só **limitavam**, mas **territorializavam** os progressos humanísticos da democracia. Assim, até hoje “continuamos ancorados à tradição de uma forma ‘moderna’ da política que, por vezes, experimentou emancipações, porém mais frequentemente desastres; falou de direitos universais, mas praticou egoísmos territoriais, banuiu a violência, mas continuou a praticá-la reiteradamente: foi sempre, schmittianamente, o lugar no qual continuávamos ligados ao *Nonos der Erde*, ou seja, à lei da apropriação e da guerra.”<sup>4</sup>

A nossa Constituição Federal diz no seu Art. 1º - Parágrafo único: “Todo o poder emana do povo que o exerce por meio de representantes eleitos **ou diretamente**, nos termos desta Constituição”. A Constituição de

---

<sup>3</sup> MACPHERSON, C.B. “La Democracia Liberal e su Epoca”. Madrid: Alianza Editorial, 1997, p. 36.

<sup>4</sup> RESTA, Eligio. “O Direito Fraternal”. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2004, p. 79.

88 é nitidamente um diploma político que instituiu um Estado de Direito Democrático e Social.

O Estado Social nas democracias é “geração de políticas: (com) “as transferências (que) ocorrem, por via da solidariedade social institucionalizada pelo estado, dos mais ricos para os mais pobres, dos empregados para os desempregados, da geração adulta e ativa para as gerações futuras e os reformados, dos saudáveis para os doentes”.<sup>5</sup> É óbvio que este processo é prenhe de avanços e resistências, já que ele é um processo de equidade forçada pela ação política, que se reflete na criação de leis.

Para cumprir tal teleologia do Estado Social (produção de políticas públicas que dão eficácia material à Constituição) **as formas participativas diretas ou de participação delegada** canalizam, de certa forma, o **clamor pela efetividade** da Constituição. A falta de vigor dos direitos fundamentais na vida cotidiana decorre da supremacia do mercado sobre os princípios, do capital sobre o trabalho, da lógica da burocracia sobre as necessidades da cidadania, condições que limitam o poder decisório de todos os governantes.

Este “poder decisório”, relegitimado e orientado pelas formas diretas de participação na gestão e na produção de políticas públicas, é o que pode estimular a efetividade dos direitos fundamentais.

Alinho alguns conceitos preliminares às posições que pretendo expor. Denomino como “**formas participativas diretas**”, aquela participação que os cidadãos promovem em assembleia pública, na qual

---

<sup>5</sup> SANTOS, Boaventura de Souza. “O estado social, estado providência e de bem-estar”.

eles não delegam os seus argumentos e as suas demandas a ninguém. Eles as expõem **diretamente** aos representantes políticos ou aos burocratas do Estado, para obter algum tipo de aval da comunidade em assembleia e influenciar decisões de governo. O cidadão ali presente quer **deliberar** com o governo, na expectativa que a administração pública aceite sua interferência na **administração técnica do Estado** e no **fazer político do governo**.

Um outro tipo de participação é a “**direta delegada**”. Ela ocorre quando nesta mesma assembleia pública, ao deliberar, as diversas facções de opinião elegem grupos de **delegados mandatados** para decidir sobre a implementação da agenda debatida com o governo (comitês, grupos de trabalho, comissões de encaminhamento, etc.) com o objetivo de resolver as questões arroladas no debate público. Ambos os casos configuram processos de **democracia direta**, com diferentes graus de importância e complexidade.

Não trataremos daqueles instrumentos de democracia direta, já constitucionalizados através das formas aceitas universalmente: os plebiscitos, consultas, referendos, já existentes em nosso país e nos países democráticos em geral, às quais não vou me reportar neste texto.

Conceituo aqui “democracia” partindo da constatação empírica do que “a democracia é”, mais do que “democracia” como “dever”; ou como ela seria no seu ser ideal histórico.

Faço-o a partir da configuração das suas fases observadas em cada território, como o **regime político constitucionalizado, baseado em eleições periódicas com liberdades políticas e livre organização**

**partidária: regime dotado de plena liberdade de imprensa e fundado em direitos formalmente reconhecidos pelo Estado a todos os cidadãos.**

O processo democrático exercitado no Ocidente, tomado neste sentido formal, ora é “transferido” de maneira imperial para outras regiões do globo, ora sofre padecimentos internos na sua dimensão política, degradando-se nos diversos tipos de fascismo. Em paralelo, porém, surgiram tanto novas instituições democráticas, originárias da base da sociedade, que não se resignam em participar da esfera pública democrática somente através da delegação eleitoral, como novas ameaças ao projeto democrático moderno.

As instituições “de base”, acionando demandas cada vez mais intensas e mais complexas mobilizam-se sempre, tanto pelas promessas da Constituição não cumpridas<sup>6</sup>, como por requerimentos mais imediatos de sobrevivência.

Ao lado delas também surgem novas formas de apropriação do espaço democrático, pela emergência de uma “interconectividade intensa”<sup>7</sup> no plano econômico-financeiro, que permite maximizar lucros

---

<sup>6</sup> CANOTILHO, Joaquim Gomes. “Estado de Direito”. Lisboa: Fundação Mario Soares / Gradiva Publicações Lda., 1999, pp. 56/57: “As ‘constituições de fachada’, as ‘constituições simbólicas’, as ‘constituições álibi’, as ‘constituições semânticas’, gastam muitas palavras na afirmação de direitos, mas pouco podem fazer quanto à sua efetiva garantia se os princípios da própria ordem constitucional não forem os de um verdadeiro Estado de direito. Isto conduz-nos a olhar noutra direção: a dos *princípios, bens e valores* informadores e conformadores da juridicidade estatal.”<sup>6</sup>

<sup>7</sup> SANTOS, Boaventura de Souza. “Portugal – ensaio contra a autoflagelação”. Coimbra: Almedina, 2012, pp. 9/10: “Está a causar algum furor nos meios científicos um estudo de especialistas de teorias de sistemas da Universidade Técnica de Zurique sobre a rede do poder global das grandes empresas transnacionais (Vitali, Glattfelder e Battiston, 2011). Partindo da base de dados sobre a propriedade das ações de 43.060 empresas transnacionais em 2007 e recorrendo a metodologias altamente sofisticadas, estes autores analisaram a rede de relações de

em momentos de bonança, bem como socializar prejuízos em momentos de crise. Surgem mídias de alta sofisticação com tendências monopolistas, destinadas não só a informar, mas não raro também a controlar a informação, interferir nas decisões dos Legislativos, dos Judiciários e dos Executivos, tanto de forma legítima, como também manipulando informações.

Num regime democrático, as mídias têm o direito de disputar a sua pauta preferencial, mas não podem ser as mediadoras principais da política ou do que supõem ser os anseios da cidadania, superando não raro em importância o Parlamento e os Partidos, enfraquecendo-os, quando não os levando à beira da irrelevância. A mídia hoje já se apropriou de um espaço desproporcional no debate de idéias e na organização das pautas políticas.

A “participação direta” tem a ver também com a possibilidade de influir nas decisões políticas e administrativas do Estado, como contraposição à manipulação midiática.

Enfeixo, na análise da fórmula “participação direta” na gestão do Estado, portanto, todos os processos de interferência voluntária e organizada da cidadania, tanto no que se refere às **decisões políticas de**

---

propriedade entre elas e chegaram à conclusão de que um pequeno grupo de 147 empresas (a que chamam ‘super-entidade’) controla 40% da riqueza global da rede. Fazem-no através do que designam por interconectividade intensa, ou seja, o controlo de redes de investimento que abrangem um número imenso de empresas e investidores activos em muitos países. A interconectividade permite gerar lucros enquanto tudo corre ‘normalmente’. No entanto, se ocorrer uma falha sistêmica (uma crise, em linguagem corrente), por mais pequena que seja, o efeito cascata que tende a produzir pode ser avassalador. As 147 empresas são menos do que o 1% denunciado pelo movimento dos ocupantes. Entre as 20 mais importantes, há empresas que não são conhecidas do grande público, mas estão lá Barclays, JP Morgan, UBS, Merrill Lynch, Deutsche Bank, Goldman Sachs.”



**governo** (como vetar ou não uma determinada Lei) bem como no que refere a **atos de gestão** (como a produção de programas setoriais ou previsão de verbas orçamentárias).

A participação direta que situo, em consequência, aqui é tomada tanto como “direta strictu sensus”, como “direta delegada”. Ela é uma nova potência democrática, tanto para agregar valor à democracia, como para criar uma tensão regulada, que tende à concertação, quando o espaço democrático é previsível.

Aquela **tensão pactuada**, entre Estado e Sociedade, para a tomada de decisões de interesse público, não exclui nem subestima a delegação eleitoral, mas acresce à delegação novas possibilidades de legitimação.

O objetivo desta “participação direta” visa então, de uma parte, **equilibrar influências**, para que o Estado não sofra exclusivamente a pressão das corporações empresariais e do serviço público, que sempre o fazem de forma “direta”, tanto por meios velados como abertos. De outra parte, também para não permitir que o governo político tenha a sua pauta orientada de maneira desigual (ou principalmente) pelo poder persuasivo dos meios de comunicação e outros grupos velados de pressão.

Sendo uma concessão pública e refletindo principalmente - o que é comum na democracia - o que supõem ser os interesses dos seus grandes anunciantes (grandes corporações estatais e privadas) os grupos de comunicação mais potentes, hoje, já podem ser considerados um tipo especial de “parte” do Estado. Na acepção de Gramsci, uma parte do

“estado ampliado”, tal a profundidade com que manejam (para o bem e para o mal) segundo a visão de cada um, o espaço de decisões políticas.

Estas instituições, como é verificável no terreno empírico transitam, nas democracias consolidadas, da condição de empresas de informação e comunicação, para a condição de “grupos de pressão”, na acepção de Jean Meynaud, tornando-se frequentemente voz pública de “agrupações de vocação ideológica”.<sup>8</sup>

A “participação direta” no seu sentido mais amplo tem por escopo um duplo compartilhamento: **um compartilhamento dos oficiais do Estado com os destinatários das políticas públicas**, para controlar sua aplicação com os corretivos da cidadania (que podem ou não serem acolhidos pelos gestores); e, de outra parte, um **compartilhamento dos cidadãos com o governo político** (que pode tomar as suas decisões com um grau de legitimação superior ao derivado do processo de delegação eleitoral).

Qualquer “participação direta” deve respeitar **dois limites**, na sua influência sobre as decisões do Estado. Um, de **caráter normativo** vinculado ao princípio da legalidade; outro, de **caráter político** vinculado à força política vinculante da representação. O **primeiro**, obviamente, diz respeito aos limites determinados pelas Leis e pela Constituição, na aplicação e formatação das políticas públicas; e o **segundo limite** diz respeito à vinculação do governo ao programa de governo que foi vencedor no processo eleitoral, com a exceção de propostas que, para serem aplicadas, possam violar os direitos fundamentais.

---

<sup>8</sup> MEYNAUD, Jean. “Los Grupos de Presión”. Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires, 1978, p. 20: “Agrupações de vocação ideológica. Esta é uma categoria radicalmente heterogênea cujas riqueza e variedade talvez não estejam corretamente expressadas pela denominação eleita. Alguns de seus elementos testemunham um propósito moralizante e sua influência é muito variável”.

É evidente (como diz Amartya Sen) que o voto secreto tem um papel muito importante inclusive para a expressar o processo de argumentação pública, “mas isso não é a única coisa que importa, e pode ser visto apenas como uma parte - reconhecidamente, uma parte muito importante - do modo como a razão pública opera em uma sociedade democrática.”<sup>9</sup>

Embora durante o século XX a norma constitucional adquirisse cada vez mais força política<sup>10</sup>, passando de um discurso principalmente instituinte de formas de organização estatal, para uma carga mais intensa **de força normativa e dirigente** - inclusive através de um conjunto de princípios com força jurídica<sup>11</sup> - ainda há um vácuo de efetividade para assegurar-se a todos os cidadãos “uma vida conforme a dignidade humana”, como é construído, por exemplo, pelo art. 23 da Constituição Belga.

É claro que o sentido que os indivíduos pretendem dar a sua vida - mesmo com o dever do Estado de criar condições para prover a todos uma vida em condições de dignidade - não pode ser imposto “de fora”, a partir de normas cogentes. É que a presunção da **capacidade de liberdade** de cada um é parte também da presunção da **capacidade de autonomia** de cada um, dentro da malha de obrigações, deveres, prerrogativas,

---

<sup>9</sup> SEM, Amartya. “A idéia de Justiça”. São Paulo: Companhia das Letras, 2011, p. 361.

<sup>10</sup> DELPÉRÉE, Francis. “O Direito à Dignidade Humana”. In: “Estudos em Homenagem a Manoel Gonçalves Ferreira Filho”. Sergio Resende de Barros / Fernando Aurelio Zilveti, Coordenadores. São Paulo: Ed. Dialética, 1999.

<sup>11</sup> BARROSO, Luís Roberto. “Neoconstitucionalismo e constitucionalização do Direito (O triunfo tardio do direito constitucional no Brasil)”. In: “Neoconstitucionalismo”. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2009, p. 55. “Uma das grandes mudanças de paradigma ocorridas ao longo do século XX foi a atribuição, à norma constitucional, do status de norma jurídica. Superou-se, assim, o modelo que vigorou na Europa até meados do século passado, no qual a Constituição era vista como um documento essencialmente político, um convite à atuação dos Poderes Públicos.”

renúncias e direitos, que um sistema complexo de proteção das liberdades de todos, naturalmente exige.

Assim “o princípio da autonomia implica, como valor fundamental, o direito do indivíduo a uma escolha ética de sua existência. Os **direitos de primeira geração** garantem o exercício dessa escolha, dessa liberdade, com relação à política e à coletividade. Os **direitos de segunda geração** se ligam à questão da sobrevivência material, seja ao nível mais elementar de ajuda ou de assistência, seja - como é o caso desde 1945 - ao nível mais elevado, mais exigente, de uma vida civilizada, com alta proteção social e forte integração para o trabalho, permitindo o exercício efetivo da democracia.”<sup>12</sup>

Vejamos como já se refletem em nosso sistema legal as formas heterodoxas de democracia direta. Considere-se os seguintes textos legais: ainda na Constituição Federal, Cap. III, Art. 194, Parágrafo único: VII, que fala do “caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a **participação da comunidade**, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados”.

Constituição Estadual do RGS, Cap. IV, Seção II: Art. 149. “A receita e a despesa públicas obedecerão às seguintes leis, de iniciativa do Poder Executivo: (Vide Lei Complementar n. 10.336/94). §4º Os orçamentos anuais, de execução obrigatória, compatibilizados com o plano plurianual, elaborados com **participação popular** na forma da lei, e em conformidade com a lei de diretrizes orçamentárias, serão os seguintes: (...)”

---

<sup>12</sup> DELPÉRÉE, Francis. “O Direito à Dignidade Humana”. In: “Estudos em Homenagem a Manoel Gonçalves Ferreira Filho”. Sergio Resende de Barros / Fernando Aurelio Zilveti, Coordenadores. São Paulo: Ed. Dialética, 1999, p. 160.

Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, Cap. IX, Seção I:

“Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos. §único. I – **Incentivo à participação popular** e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos; (incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009)”.

Finalmente, transcrevo parte do Decreto nº 49.765, de 30 de outubro de 2012, que institui o **Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã** (SISPARCI) que recentemente foi premiado pela ONU como experiência mais inovadora e eficiente em gestão pública, sistema que foi instituído no nosso governo:

“Considerando a necessidade de reconhecer as diversas formas de mobilização e de participação, combinando a atuação presencial com a virtual:

Art. 1º Fica instituído o Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã – SISPARCI, formado por um conjunto de instrumentos de participação, que atuarão de forma sistêmica na elaboração, monitoramento e avaliação das políticas públicas desenvolvidas no Estado do Rio Grande do Sul.

Art. 2º São Diretrizes do Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã a: I – participação direta do cidadão, de forma presencial ou digital, na elaboração, monitoramento e avaliação das políticas públicas desenvolvidas no Estado do Rio Grande do Sul;

Art. 4º III – articulação entre Administração Pública Estadual e Sociedade Civil: a) O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social – CDES; b) os Conselhos Regionais de Desenvolvimento – COREDE; e c) os Conselhos Estaduais de Políticas Públicas e de Direitos.

IV – Sociedade Civil: a) Os Movimentos Sociais; e b) organizações da Sociedade Civil.

Art. 6º O Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã atuará nas seguintes esferas: I – decisões orçamentárias; II – controle social; III – diálogos sociais; e IV – participação digital.”

A gestão do Estado, no que refere principalmente as suas políticas públicas destinadas a dar **efetividade** aos direitos fundamentais, é o momento mais concreto de construção do Estado Social no período histórico da globalização económico-financeira do mundo. Este compartilhamento é que dará mais vigor ao projeto democrático moderno e criará fontes materiais inovadoras para a própria reconstrução do Direito Público no âmbito da revolução democrática no seu percurso de mais de dois séculos - dos longos séculos 19 e 20.