

# A DEMOCRACIA REPRESENTATIVA EM CRISE E A GESTÃO PÚBLICA COMPARTIDA

*Camila Ferrareze<sup>1</sup>*

*Paulo Ferrareze Filho<sup>2</sup>*

---

**RESUMO:** o presente artigo tem objetivo de refletir sobre os limites e possibilidades acerca da gestão pública compartilhada e os desafios enfrentados por esta em relação ao paradigma democrático. O escopo central é a problemática acerca da crise da democracia representativa pela qual passam os Estados modernos, mais especificamente o Brasil, e a transição para uma gestão democrática que dê atenção à uma efetiva participação do cidadão na tomada de decisões.

**PALAVRAS-CHAVE:** Democracia Representativa. Gestão Pública.

**RESUMEN:** el presente artículo tiene por objetivo la reflexión sobre los límites y posibilidades de una gestión pública compartida y los desafíos enfrentados por esa, en relación con el paradigma democrático. El objetivo central es la problemática acerca de la crisis de la democracia representativa por la cual pasan los Estados modernos, especialmente el Brasil, y la transición para una gestión democrática que este atenta a una efectiva participación del ciudadano en la tomada de decisiones.

**PALABRAS-LLAVE:** Democracia Representativa. Gestión Pública.

**SUMÁRIO:** 1 Introdução; 2 Anotações sobre a democracia; 3 A democracia no Brasil: do golpe militar de 1964 à Constituição Cidadã; 4 O sistema da representação política; 5 Considerações Finais: a gestão pública compartilhada como ponto de partida?; Bibliografia.

## 1 INTRODUÇÃO

O instituto da democracia tem suscitado importantes estudos em torno de seu significado, seja na perspectiva de estabelecer um pacto conceitual, seja na preocupação de lhe dar o melhor sentido no contexto da modernidade.

Certamente um dos desafios da sociedade civil organizada no Brasil, hoje, é a necessidade de transição do modelo de democracia representativa para uma efetiva democracia participativa. Claro está o esgotamento do modelo político em que a

---

<sup>1</sup>Defensora Pública do Estado do Rio Grande do Sul. Mestre em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC. Professora na Universidade de Passo Fundo – UPF.

<sup>2</sup>Advogado. Mestre em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS/RS. Professor na Faculdade AVANTIS/SC.

sociedade transfere a seus representantes o direito de gerir o Estado e administrar os seus interesses.

A atualidade do assunto é manifesta na medida em que os regimes políticos ocidentais têm na democracia a expressão da “vontade do povo”, malgrado não tenha sido capaz de oferecer respostas satisfatórias para assuntos como a desigualdade material e as tensões sociais. Assim, necessário se faz a assunção de um novo paradigma para a fundamentação do Direito e para a democracia. Paulo Bonavides, assim avalia a democracia brasileira:

Temos visto reiteradas manifestações de descrença no tocante à possibilidade de instaurarmos no Brasil uma ordem democrática firme, definitiva e estável. As invocações feitas em geral a esse respeito entendem com a ausência de educação política da sociedade brasileira, com o imenso atraso do País, onde se acumulam e se superpõe distintos níveis sociais de renda e letras, com uma massa informe de cerca de vinte milhões de analfabetos que escurecem o quadro da cidadania e atualizam com mais força o argumento mediante o qual se desacreditou a democracia grega, por insuficiência de participação e excesso de exclusão [...].

Um desafio muito claro está na necessidade de democratizar o que no senso comum ainda é aceito como democracia, ou seja, desenvolver mecanismos que possam fazer com que a democracia representativa, vítima do marketing, da concentração econômica e da opinião pública possa ser mais democrática em face dos horizontes da sociedade moderna.

## 2 ANOTAÇÕES SOBRE A DEMOCRACIA

A raiz etimológica da palavra “democracia” centra-se nos vocábulos *demos* (povo) e *kratos* (governo), significando, na acepção mais corrente, o governo do povo.

O termo referido e a clássica concepção do governo democrático têm sua gênese na Antiguidade Clássica, berço da civilização ocidental e, mais especificamente, na Grécia Antiga. Noticia Paulo Bonavides que “a Grécia foi o berço da democracia direta, mormente Atenas, onde o povo, reunido no *Ágora*, para o exercício direto e imediato do poder político, transformava a praça pública no grande recinto da nação. [...] O *Ágora*, na cidade grega, fazia pois o papel do Parlamento nos tempos modernos”<sup>3</sup>.

No famoso “Discurso de Gettysburg”<sup>4</sup>, Abraham Lincoln exaltava as

---

<sup>3</sup>BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1972, p. 323.

<sup>4</sup>O Discurso de Gettysburg é o mais famoso discurso do Presidente dos Estados Unidos da América, Abraham Lincoln. Foi proferido na cerimônia de dedicação do Cemitério Nacional de Gettysburg, na tarde do dia 19 de Novembro de 1863, quatro meses depois da vitória na batalha de Gettysburg, decisiva para o resultado da Guerra de Secessão. Em apenas 269 palavras, ditas em menos de dois minutos, Lincoln, invocando os princípios de igualitarismo da Declaração de Independência e definiu a Guerra Civil como um novo nascimento da Liberdade que iria trazer a igualdade entre todos os cidadãos, criando uma nação unificada em que os poderes dos estados não se sobrepusessem ao “Governo do Povo, Pelo Povo e para o

virtudes do que chamou o “governo do Povo, pelo Povo e para o Povo”. Proclamava “governo do Povo” no sentido do governo em que participa a população como ente coletivo, capaz de governar a si própria. Acentuava, por outro lado, o “governo para o Povo”, na máxima que pertine até os dias atuais de que a finalidade do governo é o interesse público e que esse deve ser exercido em benefício do povo, de uma forma direta ou indireta.

A democracia, como lembra Rogério Gesta Leal, tornou-se unanimidade no campo da teoria política como tipo ideal de regime de governo, asseverando que “durante o período das revoluções modernas – Francesa e Americana – a preocupação existente entre os pensadores é a de demarcar quais os mecanismos (procedimentos e processos) que permitirão aproximar a democracia à idéia original de governo do povo<sup>5</sup>”.

O conteúdo material do regime democrático pode sofrer variações de acordo com o tipo de Estado que o opera, como bem leciona Paulo Bonavides<sup>6</sup>

O emprego correto do conceito poderá explicar a variação havida nas distintas modalidades de democracia, que correspondem, por exemplo, à concepção democrática de Estado liberal (democracia individualista) ou à concepção democrática do Estado social (democracia de forte pendor coletivista). O conteúdo democrático fica, pois, explicitado pelo conteúdo ideológico, ou seja, por um sistema coerente de idéias e crenças.

A democracia, como refere Paulo Bonavides, traz consigo uma carga importante de valor à sociedade, eis que “reflete nos cidadãos a confiança depositada nos governantes como fiadores e executores das garantias constitucionais, aptos a proteger o homem e a sociedade nos seus direitos e nas suas liberdades fundamentais<sup>7</sup>”.

Nessa esteira, avalia Rogério Gesta Leal<sup>8</sup>:

A idéia de Estado Democrático de Direito está associada, necessariamente, à existência de uma Sociedade Democrática de Direito, o que de certa forma resgata a tese de que o conteúdo do conceito de democracia aqui se assenta na soberania popular (poder emanado do povo) e na participação popular, tanto na sua forma direta como indireta, configurando o que podemos chamar de princípio participativo [...].

Imperioso referir que o conceito de democracia não é estático, mas sim, dinâmico. Com efeito, trata-se de uma idéia ainda em formação e é um dos aspectos da revisão geral de valores que se processa nas discussões contemporâneas. Pelas palavras verossímeis de Bonavides, “a palavra democracia domina com tal força a

---

Povo”(DISCURSO DE GETTYSBURG. Disponível em :<[http://pt.wikipedia.org/wiki/Discurso\\_de\\_Gettysburg](http://pt.wikipedia.org/wiki/Discurso_de_Gettysburg). Acesso em 09 de jun. de 2008).

<sup>5</sup>LEAL, Rogério Gesta. *Teoria do Estado: Cidadania e poder político na modernidade*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 1997, p.145.

<sup>6</sup>BONAVIDES, Paulo. *Teoria do Estado*. São Paulo: Malheiros Editores, 2003, p. 251.

<sup>7</sup>Ibidem, p. 251.

<sup>8</sup>LEAL, Rogério Gesta. *Possíveis dimensões jurídico-políticas locais dos direitos civis de participação social no âmbito da gestão dos interesses públicos*. In: \_\_\_\_\_ (Org.). *Administração Pública e Participação Social na América Latina*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2005, p. 390.

linguagem política deste século, que raro o governo, a sociedade ou o Estado que não se proclamem democráticos”.

Em que pese a dificuldade de se chegar à hegemonia conceitual do termo, quer na sua acepção política, quer na sua acepção jurídica, certo é que se trata de uma conquista do cidadão e da civilização moderna, um bem de grande valia, já incorporado ao patrimônio individual do ser humano. Nesse passo, Paulo Bonavides assinala que “democracia e Estado de Direito, sem embargo das escamoteações teóricas habituais, representam duas noções que o povo, melhor do que juristas e filósofos, sabe sentir e compreender, embora não possa explicá-las com a limpidez da razão nem com a solidez das teorizações compactas<sup>10</sup>”.

### **3 A DEMOCRACIA NO BRASIL: DO GOLPE MILITAR DE 1964 À CONSTITUIÇÃO CIDADÃ**

Após o Golpe Militar que depôs o presidente João Goulart em 1964, instalou-se no Brasil um regime autoritário ditatorial que perdurou por vinte e um anos. Buscando apontar as possíveis causas que deram ensejo ao golpe, avalia Cezar Saldanha Souza Junior<sup>11</sup>:

A falência da democracia populista acarretou esse efeito nefasto: reacendeu nos espíritos militares e entre determinadas lideranças civis a desconfiança quanto à “capacidade” do povo e do parlamento para, democraticamente, desenvolverem as políticas necessárias ao desenvolvimento do Brasil. Uma fase política autoritária, de caráter transitório, seria indispensável enquanto se criassem as condições econômicas e sociais para o regime democrático.

Como é cediço, os regimes não democráticos possuem como traço característico a não prevalência da vontade popular na formação do governo. O que se verificou, no caso da ditadura brasileira, foi a imposição de uma série de restrições aos cidadãos corroboradas por seguidos Atos Institucionais que ignoravam e cancelavam a validade da Constituição Brasileira, criando verdadeiro Estado de exceção e a consequente suspensão da democracia.

Os cientistas políticos asseveram que o processo de democratização do Brasil foi lento e gradual, haja vista ter demandado onze anos para que os civis retomassem o poder e outros cinco anos para que o presidente da República fosse eleito por voto popular. O último processo de abertura política no Brasil foi iniciado em 1974, sob o comando do presidente Ernesto Geisel. Relata Cezar Saldanha Souza Junior<sup>12</sup> os importantes avanços experimentados nesse período:

---

<sup>9</sup>BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*, p. 321.

<sup>10</sup>Id. *Teoria do Estado*, p. 252.

<sup>11</sup>SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha. *Consenso e Constitucionalismo no Brasil*. Porto Alegre: Editora Sagra Luzzatto, 2002, p. 136.

<sup>12</sup>Ibidem, 138.

[...] preservação regular das eleições parlamentares federais e no âmbito dos Estados; revogação do A.I. nº 5 e dos demais instrumentos de exceção; anistia; restabelecimento total das garantias às liberdades públicas na esfera política; plena vigência das franquias democráticas; assunção e exercício regular do poder político, pelas oposições, nos governos estaduais, etc. Entretanto, apesar disso tudo, ainda não havia se generalizado, em 1984, entre todas as forças válidas da comunidade, a crença sobre a existência, no Brasil, da plenitude democrática a que se pode aspirar.

Nesse processo merece destaque a fase inaugurada em 1985, que intensificou a democratização com a revogação de todas as medidas que limitavam o direito de voto e de organização política e, acima de tudo, a com refundação da estrutura constitucional brasileira com a promulgação da Carta Política de 1988.

A tão festejada Constituição Cidadã, acolheu no seu artigo 1º, parágrafo único<sup>13</sup>, o denominado princípio democrático que exprime, fundamentalmente, a exigência da integral participação de todos e de cada um na vida do país.

Canotilho e Moreira<sup>14</sup> destacam o alcance do princípio democrático, afirmando que:

A articulação das duas dimensões do princípio democrático justifica a sua compreensão como um princípio normativo multiforme. Tal como a organização da economia aponta, no plano constitucional, para um sistema econômico complexo, também a conformação do princípio democrático se caracteriza tendo em conta a sua estrutura pluridimensional. Primeiramente, a democracia surge como um *processo de democratização*, entendido como processo de aprofundamento democrático da ordem política, econômica, social e cultural. Depois, o princípio democrático recolhe as duas dimensões historicamente consideradas como antitéticas: por um lado, acolhe os mais importantes elementos da *teoria democrática-representativa* (órgãos representativos, eleições periódicas, pluralismo partidário, separação dos poderes); por outro lado, dá guarida a algumas das exigências fundamentais da *teoria participativa* (alargamento do princípio democrático a diferentes aspectos da vida econômica, social e cultural, incorporação da participação popular directa, reconhecimento de partidos e associações como relevantes agentes de dinamização democrática, etc.).

Tem-se, portanto, uma democracia incipiente, ainda imatura que começa a dar os primeiros passos na direção da maioridade – em outubro deste ano festejar-se-ão os vinte anos de promulgação da Constituição Federal Brasileira. Nesse passo, avalia Boaventura de Sousa Santos<sup>15</sup>:

O Brasil é uma sociedade com longa tradição de política autoritária. A predominância de um modelo de dominação oligárquico, patrimonialista e burocrático resultou em uma formação de Estado, um sistema político e

<sup>13</sup>Art. 1º, parágrafo único. Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

<sup>14</sup>CANOTILHO, J.J. Gomes; MOREIRA, Vital. *Fundamentos da constituição*. Coimbra: Coimbra Editora, 1991, p. 195.

<sup>15</sup>SANTOS, Boaventura de Sousa. *Orçamento Participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva*. In: \_\_\_\_\_ (Org.). *Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2003, p.458.

uma cultura caracterizados pelos seguinte aspectos: a marginalização, política e social, das classes populares, ou a sua integração através do populismo e do clientelismo; a restrição da esfera pública e sua privatização pelas elites patrimonialistas; a “artificialidade” do jogo democrático e da ideologia liberal, originando uma imensa discrepância entre o “país legal” e o “país real”.

Se por um lado o país saiu do estado de apatia em que se encontrava nos anos da ditadura militar, logrando êxito ao constitucionalizar suas reivindicações, por outro, não consegue deixar no passado suas cicatrizes culturais oriundas da colonização que sempre remetem às desigualdades sociais teratológicas e ao desinteresse da população pelos assuntos de dimensão nacional.

É com pesar que se observa que os efeitos da democracia, tão queridos e conclamados durante a transição democrática – mormente no movimento “Diretas-Já” – verificam-se muito mais como desafios do que como realidade auferida. Estão muito mais presentes no imaginário dos idealistas e no discurso dos cientistas políticos do que na vida diária dos cidadãos, esses muito mais preocupados em despender energia na luta pela sobrevivência diária. Os resultados efetivos da democracia substanciam-se em esperanças sempre retardadas para um tempo futuro.

#### 4 O SISTEMA DA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA

Desde que constatada a inviabilidade prática de se conduzir o Estado pela via da democracia direta como faziam os gregos, “[...] por diversas justificativas – entre as quais, que as sociedades, com o passar do tempo, vão crescendo quantitativamente, tornando-se complexas para permitir a participação de todos [...]”<sup>16</sup> as democracias modernas, necessariamente, teriam que ser representativas, isto é, o povo não mais decide diretamente acerca das coisas públicas, mas sim por meio de representantes eleitos por ele.

O regime representativo, ou a democracia representativa é, pois, o sistema usual de governo dos Estados modernos. A tentativa de justificar a natureza da representação política tem ocupado lugar no pensamento dos cientistas políticos, como acontece com Marilena Chaui<sup>17</sup>:

[...] representação significa estar no lugar de. Justamente essa passagem da coisa-em-pessoa à sua presença em imagem ou em idéia tornou-se um dos pontos intermináveis da discussão filosófica moderna (a partir do século XVII) acerca do valor objetivo das representações, da adequação da representação ao real representado, dos critérios para garantir a verdade da representação, um vez que a exterioridade da coisa e a interioridade do ato de conhecer são heterogêneos, cabendo determinar o que permite passar de uma à outra.

<sup>16</sup>LEAL, Rogério Gesta. *Teoria do Estado: Cidadania e poder político na modernidade*, p. 145.

<sup>17</sup>CHAUÍ, Marilena. *Cultura e democracia*. São Paulo: Cortez Editora, 2000, p. 286.

## Na lição de Paulo Bonavides<sup>18</sup>:

O homem moderno, via de regra, “homem massa”, precisa prover, de imediato, às necessidades materiais de sua existência. Ao contrário do cidadão livre ateniense, não se pode volver ele de todo para a análise dos problemas de governo, para a faina penosa das questões administrativas, para o exame e interpretação dos complicados temas relativos à organização política e jurídica da sociedade. Evidentemente, só há pois uma saída possível, solução única para o poder consentido dentro do Estado moderno: um governo democrático de bases representativas.

De outra banda, Rogério Gesta Leal<sup>19</sup> enumera de forma clara e sucinta os pressupostos fundadores e organizacionais da representação política, a saber:

- a) as decisões que reclamam a administração do Estado e da própria sociedade, cada vez maiores e mais detalhadas, não podem ser tomadas por todos os cidadãos, diretamente, considerando o tempo que isto demandaria e a complexidade do processo;
- b) o Parlamento é o instituto jurídico e político criado para que se tomem as decisões sobre a administração da sociedade, e onde, teoricamente, se dão os debates e estudos para o estabelecimento das prioridades públicas;
- c) no Parlamento podem participar os Partidos Políticos, que, por sua vez, caracterizam-se e se diferenciam pelos programas de governo que possuem, bem como são criados em razão das identidades e projetos que possuem seus filiados;
- d) os eleitores, que são os cidadãos, que são indivíduos existentes em determinado território autorizados a votar, indicam os membros do Parlamento e do Executivo conforme o programa e proposta de organização social que irão cumprir.

Cumpre referir que o sistema de representação política vem sendo alvo, modernamente, de diversos estudos promovidos tanto por cientistas políticos e sociólogos quanto por juristas. Tais estudos, desenvolvidos com rigor crítico, assentam-se no fato de que a participação dos cidadãos no âmbito dos assuntos que dizem respeito ao interesse geral se resume ao ato de votar para escolher os governantes. Analisando o aspecto trazido à baila, refere Rogério Gesta Leal<sup>20</sup>:

[...] a experiência política e constitucional moderna traz a representação popular, via sufrágio universal, livre e secreto, como forma de regime democrático de governo e Estado. [...] O que se percebe, diante destas noções de representação política, principalmente liberal, é que, fora do processo eleitoral, o povo tem um controle assombrosamente pequeno sobre o que seus representantes fazem em seu nome, tendo de suportar, em tese, a representação, de qualquer forma como se dê, até o fim do mandato.

---

<sup>18</sup>BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*, p. 321.

<sup>19</sup>LEAL, Rogério Gesta. *Teoria do Estado: Cidadania e poder político na modernidade*, p. 147-148.

<sup>20</sup>*Ibidem*, p. 146.

Corroborar para a verificação do fenômeno referido uma série de fatores apontados por Rogério Gesta Leal<sup>21</sup>:

[...] o que a realidade aponta é que os pressupostos dos quais parte o modelo liberal são falsos, pois: a) a maior parte dos cidadãos são privados de informações e conhecimento sobre atores, estruturas, processos e programas políticos, para que possam, ao menos, aferir a efetiva relação existente entre estes e suas reais demandas; b) os cidadãos que mantêm contatos com seus representantes são poucos, até em razão da distância física e intelectual que se forja entre eles; c) por uma questão cultural-casuista, grande parte da cidadania não se interessa pelas pautas políticas enfrentadas pelo país e debatidas pelo Parlamento; d) poucos cidadãos têm noção de que estão exprimindo demandas ou escolhas políticas quando votam, o que tornam o sufrágio uma prática meramente quantitativa no fenômeno político, pois se dá sem reflexão qualitativa.

Nesse contexto, faz-se imperioso avaliar a influência que os partidos políticos exercem na sociedade e na formação da consciência política dos cidadãos. Para Marilena Chaui<sup>22</sup>,

[...] é possível observar que os partidos políticos são capazes de grandes mobilizações esporádica, sobretudo nos períodos eleitorais, mas essa mobilização decorre de um fenômeno muito mais profundo que permanece dissimulado sob a agitação mobilizadora: a despolitização que os partidos estão encarregados de produzir. [...] O vínculo interno entre partidos e indústria política talvez seja um dos melhores sinais dessa adequação.

A autora aponta uma das causas de desvirtuamento de sentido e do papel dos partidos políticos quando menciona que os mesmos cedem a todo instante aos apelos do que chama de “mercado político”. Assim avalia<sup>23</sup>:

Tomando a atividade política como se fosse homogênea ou mesmo idêntica às práticas de mercado, a indústria política fala em marketing político para referir-se a programas e plataformas partidário-eleitorais que responderiam à demanda do mercado político, entendido como negociação e barganha entre grupos que concorrem junto às massas na competição pelos postos de governo ou no interior do Estado.

Todas essas questões acabam por macular a essência da democracia representativa, transformando-a num mero jogo de cena que serve, tão somente, para legitimar os atos e decisões tomadas pelos representantes. A participação do cidadão se resume à chancela das decisões alheias, desvirtuando a democracia do seu intento verdadeiro de representar genuinamente a vontade do povo.

É preciso noticiar que a Constituição Federal de 1988 adotou uma forma de democracia representativa denominada «semi-direta», que altera as formas clássicas da democracia representativa buscando aproximá-la da democracia direta.

Cuida-se de um sistema misto, que ganha as linhas gerais do regime

<sup>21</sup>LEAL, Rogério Gesta. *Teoria do Estado: Cidadania e poder político na modernidade*, p. 148.

<sup>22</sup>CHAUÍ, Marilena. *Cultura e democracia*. São Paulo: Cortez Editora, 2000, p. 298-299.

<sup>23</sup>Ibidem, p. 299.

representativo, porque o povo não se governa diretamente, mas tem o poder de intervir, às vezes, diretamente na elaboração das leis e em outros momentos decisivos do funcionamento dos órgãos estatais.

Para isso, a Constituição Federal de 1988<sup>24</sup> proclamou institutos que permitem a participação mais efetiva da população na tomada de decisões que dizem respeito aos interesses gerais, quais sejam: o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular. A respeito de tais institutos não se comentará por não fazerem parte do núcleo da pesquisa, importando, tão somente, relatar sua existência como formas de participação popular na tomada de decisões. Assim aponta Rogério Gesta Leal<sup>25</sup>:

[...] o exercício direto do poder de decisão por parte dos cidadãos não é incompatível com o exercício indireto através de representantes eleitos, como demonstra a experiência das constituições e instituições modernas e contemporâneas, tal qual a brasileira vigente - que prevê o instituto do plebiscito e do referendun popular -, onde tanto a democracia direta quanto a indireta descendem do mesmo princípio da soberania popular, apesar de se distinguirem pelas modalidades e pelas formas com que essa soberania é exercida [...].

Constata-se, pelo que foi exposto, que o regime da democracia participativa de um modo geral - seja pela via representativa ou semi-direta - encontra-se em crise, uma vez que não reflete na prática a intenção do legislador constituinte de agregar às decisões políticas e ao próprio poder político a outorga da participação efetiva da população, o exercício efetivo da cidadania, fazendo com que tais decisões careçam de legitimidade.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS: A GESTÃO PÚBLICA COMPARTIDA COMO PONTO DE PARTIDA?

Na perspectiva de Rogério Gesta Leal<sup>26</sup>, a Gestão Pública Compartida estriba-se sobre três bases epistemológicas, quais sejam, um novo conceito de sociedade, um novo conceito de Estado e um novo conceito de interlocução entre ambos.

Essas bases estão inter-relacionadas, possuindo vínculos necessários. A administração dos interesses comunitários não diz respeito somente ao Estado; a sociedade deve participar ativamente desse processo, até mesmo para conferir-lhe legitimidade.

---

<sup>24</sup>Art. 14. S soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com igual valor para todos, e, nos termos da lei, mediante:

I - plebiscito;

II - referendo;

III - iniciativa popular.

<sup>25</sup>LEAL, Rogério Gesta. *Estado, Administração Pública e Sociedade: novos paradigmas*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2006, p.21.

<sup>26</sup>Ibidem, p. 37-56.

Essa idéia remete ao novo paradigma de cultura social que passa pelo reconhecimento da responsabilidade social. Vale dizer que os direitos assegurados às pessoas estão relacionados com os deveres atribuídos a elas. A cidadania, ao mesmo tempo em que têm direitos, tem deveres de participação.

A democracia participativa não se presta a responder esses impasses porquanto é totalmente antagônica a esse novo paradigma, uma vez que vê a participação como direito, enquanto, para a gestão pública compartilhada, é um dever. Cuida-se do que se chama de direito de cidadania ativa, que evoca uma maior participação popular. A sociedade precisa ser gestora de seus direitos e deveres, gestora de demandas infinitas em face da finitude dos recursos.

O novo conceito de sociedade, para Rogério Gesta Leal<sup>27</sup>, é tido como

O conjunto de pessoas espacial e temporalmente identificadas como conformadoras de uma comunidade política, de início, agregada em um território de circunscrição nacional-estatal, constituída de múltiplas e polissêmicas culturas e práticas de vida coletiva, norteadas, porém, pelo mesmo plexo axiológico de prerrogativas e deveres individuais e coletivos (dentre os quais, os Direitos Humanos e Fundamentais).

No que tange ao novo conceito de Estado, a sociologia detectou que o que mudou efetivamente foi sua morfologia. Se a figura do Estado era o resultado do trabalho de seus ministérios, secretarias, órgãos e administração pública, descentralizada, hoje se vê em cada um desses elementos a presença da sociedade civil – não como mais um elemento do Estado, mas presença em cada organização que compõe o Estado. Em relação ao novo conceito de Estado, afirma Rogério Gesta Leal<sup>28</sup>:

[...] é espaço de comunicação e explicitação de um mundo da vida ordenado por marcos normativos fundantes, vetores axiológicos positivos que estabelecem as regras do jogo democrático, a partir do qual se tem, tão-somente, um mínimo existencial assegurado, um plexo de prerrogativas e garantias que se postam como conquista histórica da humanidade em seu envolver.

Em relação ao novo conceito de interlocução entre Estado e Sociedade, verifica-se que as técnicas de comunicação desenvolvidas pelo Estado são muito singelas, resumindo-se no processo legislativo e no controle externo dos Poderes. Assim, o autor apresenta os pressupostos da comunicação democrática<sup>29</sup>:

[...] a terceira base epistemológica que informa nossa perspectiva de gestão pública compartilhada: a interlocução política de todos os autores que são afetados pela Administração, resgatando o seu lugar histórico neste âmbito. Estamos falando da abertura de um campo de interlocução entre a sociedade civil organizada e as tradicionais instituições existentes, como por exemplo, os Conselhos Populares que proliferaram desde a Constituição de 1988 no país; os Conselhos Regionais de Desenvolvimento, estes devendo auxiliar o Poder

---

<sup>27</sup>LEAL, Rogério Gesta. *Estado, Administração Pública e Sociedade: novos paradigmas*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2006, p. 51.

<sup>28</sup>Ibidem, p.53.

<sup>29</sup>Ibidem, p. 54.

Executivo na Administração dos interesses dos Municípios, dos Estados-Membros e da União; as comissões temáticas, no âmbito do Poder Legislativo, contribuindo para ampliar debates de interesse social, a iniciativa popular para projetos de lei; os juizados especiais, a mediação e arbitragem, no âmbito do Poder Judiciário.

À guisa de conclusão, pode-se dizer que o processo de representação política é insuficiente no plano democrático moderno.

Nesse contexto, a gestão pública compartilhada afigura-se como um caminho viável para os problemas de legitimação de decisões públicas que não mais podem ser compreendidos pela lógica da democracia representativa, pelas razões postas ao longo dessa breve pesquisa.

A construção de uma gestão pública compartilhada, incentivando a criação de instrumentos de co-participação na administração dos interesses públicos, pode configurar uma alternativa possível à crise da democracia representativa.

## REFERÊNCIAS

- BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1972.
- BONAVIDES, Paulo. *Teoria do Estado*. São Paulo: Malheiros Editores, 2003, p. 251.
- CANOTILHO, J.J. Gomes; MOREIRA, Vital. *Fundamentos da constituição*. Coimbra: Coimbra Editora, 1991, p. 195.
- CHAUI, Marilena. *Cultura e democracia*. São Paulo: Cortez Editora, 2000.
- LEAL, Rogério Gesta. *Teoria do Estado: Cidadania e poder político na modernidade*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 1997.
- \_\_\_\_\_. Possíveis dimensões jurídico-políticas locais dos direitos civis de participação social no âmbito da gestão dos interesses públicos. In: \_\_\_\_\_ (Org.). *Administração Pública e Participação Social na América Latina*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2005.
- \_\_\_\_\_. *Estado, Administração Pública e Sociedade: novos paradigmas*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2006.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. *Orçamento Participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva*. In: \_\_\_\_\_ (Org.). *Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2003.
- SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha. *Consenso e Constitucionalismo no Brasil*. Porto Alegre: Editora Sagra Luzzatto, 2002.