

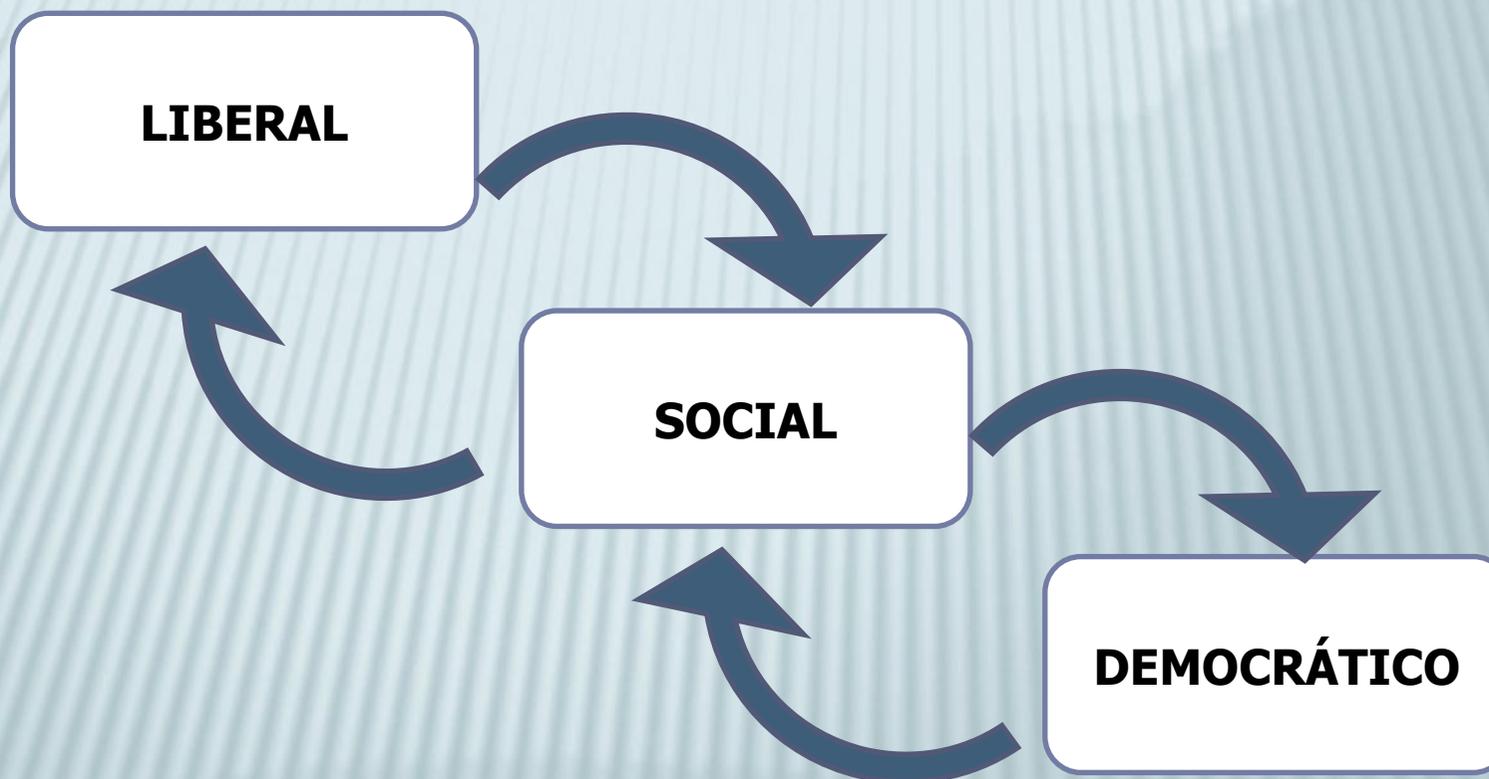


DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DO SÉCULO XXI

Evandro Costa Gama
Advogado-Geral da União Substituto

Seminário Brasileiro de Ouvidorias Públicas: Democracia Participativa
Brasília – DF, 18 de novembro de 2008.

FASES DO ESTADO



Sociedade Liberal

Primazia do indivíduo sobre a sociedade

Direito inalienável à propriedade privada

Livre Iniciativa e Concorrência

Separação entre Estado e Sociedade Civil

Interferência mínima do Estado na vida privada

Democracia Representativa e Separação de Poderes

Consagração do princípio da legalidade e da subordinação do Estado aos direitos fundamentais relativos às liberdades do homem

Estado Liberal

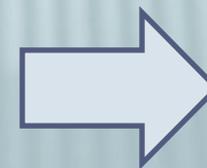
Limitação do Poder do Estado
Subordinação à lei e aos direitos fundamentais

Limitação das Funções
Estado mínimo

Organização do Poder
Centralização e Unidade



ESTADO LIBERAL



CIDADÃO = SÚDITO DO ESTADO

Administração Pública Burocrática

CARACTERÍSTICAS DA ADMINISTRAÇÃO WEBERIANA

- legalidade,
- **impressoalidade,**
- centralização das decisões,
- **organização piramidal (hierarquia),**
- normas e rotinas rígidas
- **controle *a priori* das atividades administrativas**
- servidores públicos selecionados segundo sua qualificação profissional
- **organizados em carreiras especializadas**
- remunerados conforme a responsabilidade do cargo

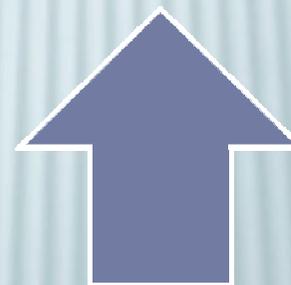
Estado Social

- . Manutenção de privilégios
- . Controle Político e Econômico da Sociedade

Burguesia

Trabalhadores

Oposição à sociedade
liberal-capitalista



Estado Social



Período Pós-1ª. Guerra Mundial

Funções
herdadas do
Estado Liberal

- Segurança
- Justiça
- Serviços Públicos

Funções
agregadas
pelos novos
direitos sociais
e econômicos

- Cumprimento de direitos trabalhistas e de seguridade social
- Acesso a bens culturais
- Regulação do mercado
- Produção de bens e serviços, etc.

Estado Social

Nesse período, ocorreram dois fenômenos importantes:

- **Reapropriação da sociedade civil pelo Estado**

Regulação estatal das atividades econômicas e sociais



- **Ampliação da Administração Pública burocrática**

Esta viu sua estrutura e suas atividades aumentarem excessivamente.

Estrutura administrativa

Proliferação de
órgãos no poder
central

Surto de
descentralização
administrativa

Objetivos

Executar atividades
administrativas
relacionadas ao
fornecimento de bens e
serviços e direitos sociais
aos cidadãos

Regular o mercado por
meio da **intervenção
direta** do Estado na
economia

**Estatização da
Sociedade Civil**

**Socialização do
Estado**

**Principal
Instrumento de
satisfação das
necessidades dos
Cidadãos**

**Início da
participação
popular no
condução dos
negócios
públicos**

Apogeu do Estado Social: Pós 2ª Guerra

Altos níveis de crescimento econômico e baixas taxas de desemprego.

Eficiência = capacidade da Administração de fornecer bens e serviços em quantidade suficiente às demandas dos cidadãos

A qualidade e o custo da produção em massa de bens e serviços públicos ainda não chamava a atenção da sociedade civil. Cidadão = **consumidor**

Administração Pública burocrática
estrutura e funções ampliadas em demasia para atender às novas demandas sociais da época

Excesso de Burocratização

Organização
burocrática

Excesso de formalismo e despersonalização

Plena conformidade do comportamento dos funcionários

Conhecimento da norma: uma especialidade

Norma transformada em fim em si mesmo

Inadaptação a situações novas

Rigidez administrativa

Controle burocrático

Definição de um padrão mínimo de comportamento

Desempenho mínimo

Princípio: formalização é necessária

Necessária em que grau?

"Papelada"

O caso apresenta peculiaridades

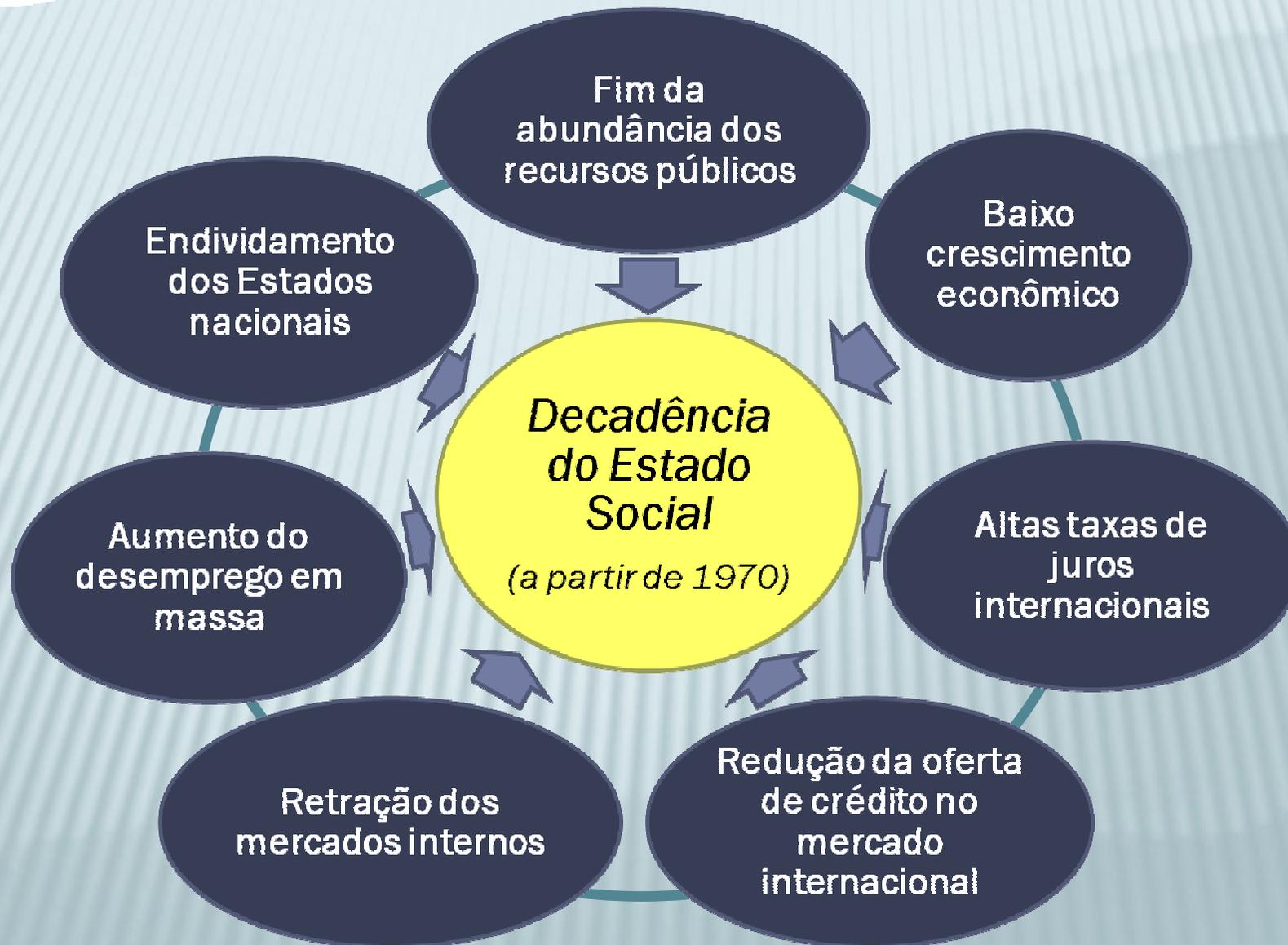
O cliente pede exceção à norma

O funcionário atém-se à norma

Conflitos com os clientes

INEFICIÊNCIA

Crise fiscal do Estado social



Decadência do Estado Social

AUMENTO DAS EXIGÊNCIAS DOS CIDADÃOS SOBRE O ESTADO



DIFICULDADE DE ATENDIMENTO CÉLERE ÀS DEMANDAS PELO ESTADO



QUESTIONAMENTO DA EFICÊNCIA DO ESTADO



CRISE DO ESTADO SOCIAL

Surgimento da Sociedade Global entre 1970 e 1990

✓ Sociedade Moderna

Crise do modelo de sociedade desenvolvido a partir das Revoluções Industrial e Francesa.

- Baseada na razão instrumental
- Positivismo
- Certeza, estabilidade e previsibilidade sobre o presente e o futuro



✓ Sociedade Global

Nova sociedade global do conhecimento.

- Baseada no saber tecnológico.
- O conhecimento encontra-se subjacente por todas as suas dimensões.

Sociedade global a partir de 1970

Aperfeiçoamento do sistema capitalista nas suas dimensões econômica, social, política e cultural.



Sociedade global a partir de 1970

Sociedade Moderna

- ✓ Sociedade monoclasse e ordeira
- ✓ Estabilidade e certezas
- ✓ Paradigma burocrático
- ✓ Pensamento simples e binário

Sociedade Global

- ✓ Sociedade pluriclasse, contingente e ambivalente
- ✓ Crises e riscos integram a estrutura da Sociedade
- ✓ Visão de resultados
- ✓ Pensamento complexo

Exigência de novas instituições privadas e públicas, novas técnicas, ciências e formas de viver e ver o mundo

Estado Democrático a partir dos anos 70

**Esfera
Privada**

**Esfera
Coletiva**

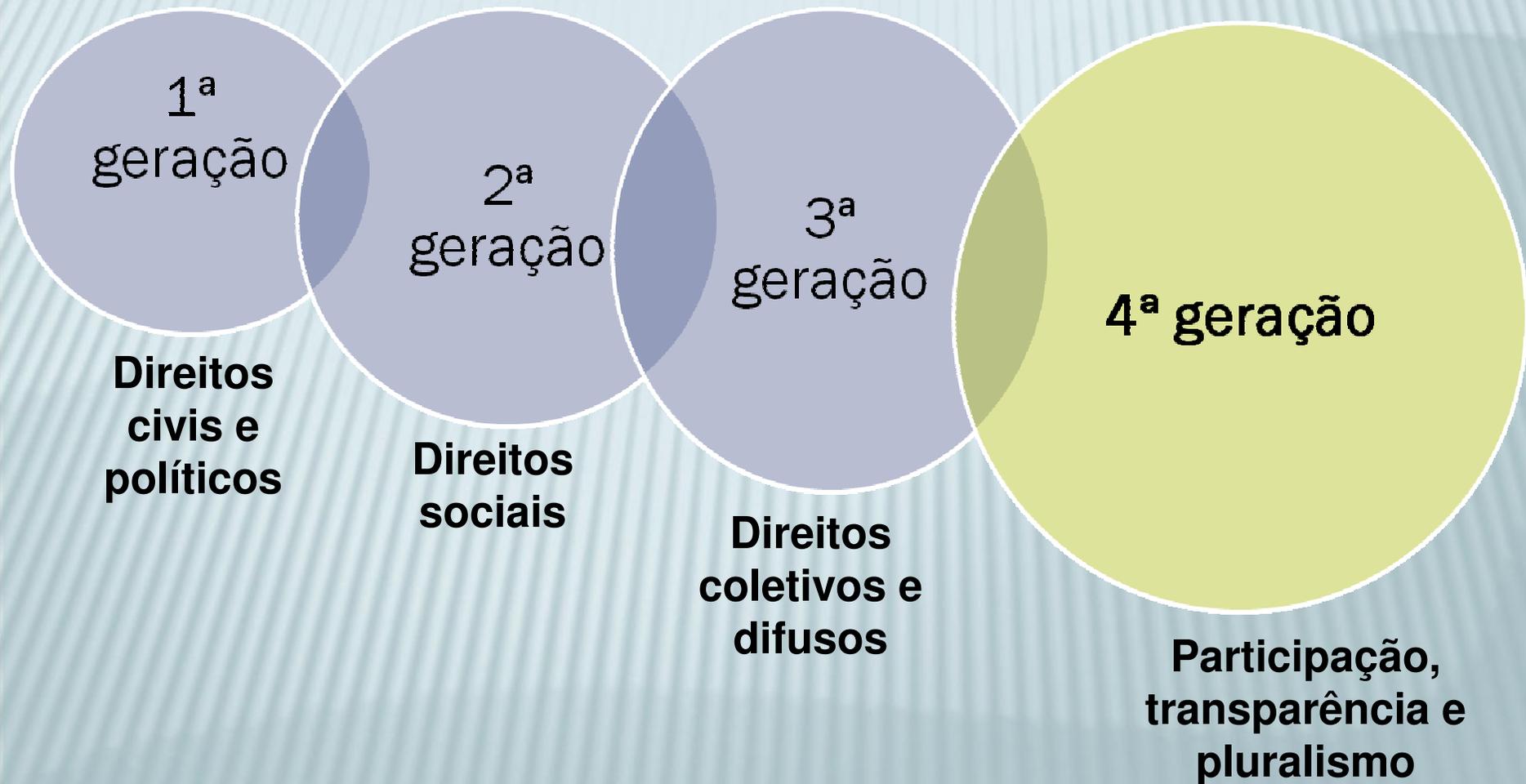
**Esfera
Pública**

Harmonização

Estado Democrático

Estado Democrático

Aperfeiçoamento dos direitos



Características

Subsidiariedade

Pluralidade

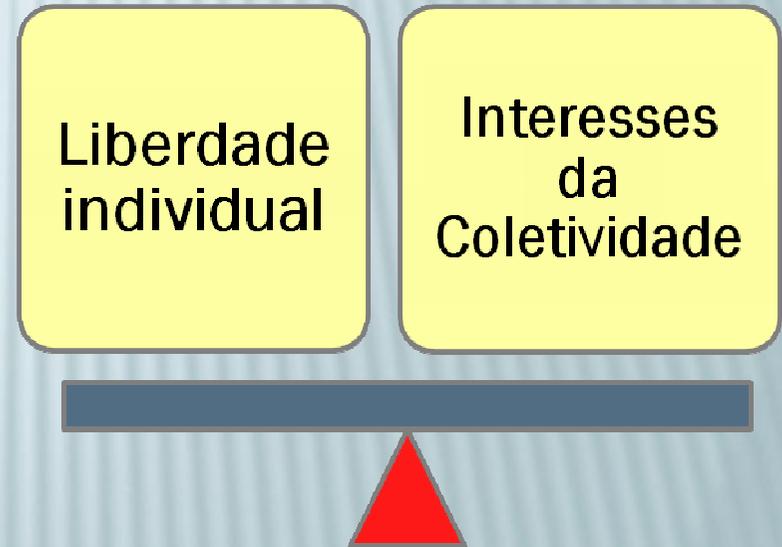
Participação popular

Transacionalidade

Imparcialidade

Liberdade
individual

Interesses
da
Coletividade



Estado Democrático e a nova Administração Pública

O foco do Estado é o cidadão



Nova Administração Pública

Respostas rápidas às demandas

**Adaptação ao ambiente de
diversidade e ambivalência**

Plural, participativa e imparcial

Fundamentos Constitucionais da Democracia Participativa

**Para o art. 1º da Constituição de 1988,
o Brasil é:**

- ✓ República
- ✓ Democracia: representativa ou direta
- ✓ Sustenta-se no pluralismo, na cidadania e na dignidade da pessoa humana

Que significa República?

- ✓ Coisa pública, bem comum
- ✓ Comunhão de interesses, comunidade
- ✓ Portanto, o Estado brasileiro é coisa do povo
- ✓ Parlamentares, gestores públicos e juízes são meros administradores de bens e direitos de terceiros: o povo

Fundamentos Constitucionais da Democracia Participativa

ESTADO DEMOCRÁTICO



DEMOCRACIA INDIRETA: REPRESENTAÇÃO POLÍTICA



DEMOCRACIA DIRETA: PARTICIPAÇÃO POPULAR



PRINCÍPIO DA SOBERANIA POPULAR

Fundamentos Constitucionais da Democracia Participativa

Sociedade Moderna

Princípio da representação política

Órgãos representativos, eleições periódicas, pluralismo partidário e separação dos poderes

Cidadão = Consumidor = Participação passiva

Sociedade Global

Princípio da participação popular

Processos de aprendizagem da democracia e instrumentos de participação direta nas decisões públicas

Cidadão = Sujeito = Participação ativa

A democracia significa um processo permanente de busca de realização da dignidade da pessoa humana

Instrumentos de Participação Popular na Constituição de 1988

- ✓ Acesso à informação (art. 5º, XIV e XXXIII)
- ✓ **Direito de petição e de certidão (art. 5º, XXXIV)**
- ✓ Participação dos trabalhadores em colegiados de órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão (art. 10)
- ✓ **Cooperação de associações representativas no planejamento municipal (art. 29, XII)**
- ✓ Direito do contribuinte de examinar a legitimidade das contas dos Municípios (art. 31, § 3º)
- ✓ **Legitimidade do cidadão para denunciar ilegalidades perante o TCU (art. 74, § 2º)**

Instrumentos de Participação Popular na Constituição de 1988

- ✓ Participação dos trabalhadores, empregadores e aposentados na gestão da seguridade social (art. 194, Parágrafo único, inciso VII)
- ✓ **Participação da comunidade nas ações e serviços públicos de saúde (art. 198, III)**
- ✓ Participação de organizações representativas na formulação e controle das políticas de assistência social (art. 204, II)
- ✓ **Colaboração da sociedade na promoção e incentivo à educação (art. 205 e 206, VI)**
- ✓ Participação de trabalhadores e produtores no planejamento e execução da política agrícola (art. 187)

Instrumentos de Participação Popular na Constituição de 1988

- ✓ Colaboração da comunidade na promoção e proteção do patrimônio cultural (art. 216, § 1º)
- ✓ **Dever da coletividade de defender e preservar o meio ambiente (art. 225)**
- ✓ Audiência das comunidades afetadas pela exploração de recursos naturais em terras indígenas (art. 231, § 3º)
- ✓ **O direito dos usuários na prestação de serviços públicos por meio de concessão ou permissão (art. 175, parágrafo único, inciso II, e regulamentado pela Lei nº 8.987/95)**

Instrumentos de Participação Popular na Constituição de 1988

- ✓ **Direito de participação do usuário na Administração Pública direta e indireta (art. 37, § 3º) com:**
- a) direito de reclamação, com a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e avaliação periódica da qualidade dos serviços;**
 - b) Acesso a registros administrativos e informações sobre atos de governo; e**
 - c) Representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública.**

Instrumentos de Participação Popular existentes no Brasil

- ✓ Ouvidorias instituídas junto a diversos órgãos públicos
- ✓ **Audiências públicas**
- ✓ Consultas públicas
- ✓ **Conselhos com composição paritária (Conselho de Contribuintes)**
- ✓ Sistemas de “disque-denúncia”
- ✓ **Conselhos consultivos, com a participação institucionalizada da sociedade**
- ✓ Coletas de opinião

Instrumentos de Participação Popular existentes no Brasil

- ✓ **Conselho de Consumidores de Energia Elétrica (art. 13 da Lei nº 8.681/93)**

- ✓ Instrumentos de gestão democrática da cidade (arts. 43 a 45 da Lei nº 10.257/2001): órgãos colegiados de política urbana, debates, audiências, consultas públicas, conferências, iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano e orçamento participativo

- ✓ **Mediação, conciliação, arbitragem, transação**

Conclusões

Para Alain Touraine (O que é democracia?):

- ✓ **A democracia é um processo que só pode existir “produzindo-se e recriando-se constantemente”**
- ✓ **No reconhecimento do outro é que está o cerne da democracia**
- ✓ **A cultura democrática pressupõe a necessidade de cooperação entre os diferentes**
- ✓ **A democracia também pressupõe a existência do cidadão, sujeito com vontade individual e coletiva de ser ator de mudanças na sociedade.**

Muito obrigado pela atenção!