

A SOCIEDADE CIVIL, ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO E MODELOS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: NOTAS E ANOTAÇÕES SOBRE A TEORIA.

CARLOS BATISTA SILVA

Secretaria Municipal de Educação (SME/SP) e Secretaria Estadual de Educação de São Paulo (Brasil)
krlosbatist@gmail.com

MARIA EUMA SOARES

Mestre em Hospitalidade pela Universidade Anhembi Morumbi, São Paulo (Brasil)
Professora da Fundação Instituto de Administração – FIA, São Paulo (Brasil)
euma.soares@yahoo.com.br

Resumo: O presente trabalho tem como objetivo central estabelecer uma discussão a respeito da gestão democrática e os vários modelos de participação popular na administração pública. A motivação deste estudo parte do princípio de que a participação popular e o papel da sociedade civil são essenciais na busca de uma sociedade mais igualitária dentro de uma concepção ampla do “Estado Democrático de Direito”. O trinômio “democracia vs sociedade civil vs participação popular”, usados como bases epistemológicas neste estudo servirão como elementos de sustentação do debate das diversas formas de intervenção popular na administração pública.

Palavras-chave: Gestão Democrática; Participação Popular; Sociedade Civil.

Abstract: The main purpose of this paper is to discuss about democratic management and the various models of popular participation in the public administration. This study is developed and motivated based on the principle that popular participation and the role of civil society are essential to reach a more egalitarian society within a broad concept of the “Democratic States of Law”. The trinomial “democracy vs civil society vs popular participation” used as epistemological basis in this study serves as elements to support the discussion of the different forms of popular intervention in the public administration.

Keywords: Democratic Management; Popular Participation; Civil Society.

Resumen: El objetivo principal de este documento es establecer una discusión sobre la gestión democrática y los diversos modelos de participación popular en la administración pública. La motivación para este estudio se basa en el principio de que la participación popular y el papel de la sociedad civil son esenciales en la búsqueda de una sociedad más igualitaria dentro de un concepto amplio del “Estado de derecho democrático”. El trinomio “democracia vs sociedad civil vs participación popular”, utilizado como bases epistemológicas en este estudio, servirá como elementos para apoyar el debate sobre las diferentes formas de intervención popular en la administración pública.

Palabras clave: Gestión Democrática; Participación Popular; Sociedad Civil.

INTRODUÇÃO

A gestão democrática e a participação popular na administração pública podem ser facilmente traduzidas como conquistas que a sociedade organizada obteve a partir de debates e lutas. Estes dois conceitos devem ser interpretados como processos evolutivos de diversos outros que estão diretamente ou indiretamente interdependentes. Sob esta égide, tanto a gestão democrática quanto a participação popular podem ser pensadas em termos de seus importantes papéis dentro do amplo contexto da sociedade civil e na edificação estrutural do Estado Democrático de Direito e na Participação Popular dentro da gestão do setor público. O debate destes temas no âmbito científico não se faz como nenhuma novidade. Trabalhos essenciais como os de Silva (1988), Silva (2005) conduzem tal debate como se faz a presente revisão.

Partindo desta motivação central, duas questões devem ser feitas com o intuito de conduzir todo o debate e a problema do tema:

- (i) Quais processos e modelos de Estados estiveram associados à evolução do debate democrático e a participação popular?
- (ii) Quais são as formas de participação popular que garantam em eficácia no âmbito democrático?

Estes questionamentos conduzem a reflexão teórica de termos importantes ao debate, assim também, como trás a luz da questão, o que realmente motiva a participação popular como movimento de contribuição à gestão e a administração dos serviços públicos. Estas duas questões condutoras também contribuiu ao debate ao que tange: (i) os ganhos democráticos obtidos em construir um Estado em que uma de suas funções seria incluir seus próprios cidadãos dentro de suas políticas públicas, o que seria um Estado para as pessoas, e (ii) a precaução em relação as funções do próprio Estado na condução de ações de interesses coletivos e não individuais. Pautado nestas vertentes, a Constituição Federal Brasileira de 1988 (CF-88) representa um grande ganho por ter possibilitado avanços no desenho participativo da população dentro dos setores públicos, assim como o modelo do estado baseado em princípios da Governança. Partindo destes elementos motivadores, o presente trabalho tem como objetivo central debater as diversas formas de participação popular dentro da administração pública, evidenciando que este processo é produto direto da construção dos vários modelos de Estados.

REFERENCIAL TEÓRICO

Pela importância e complexidade do tema, justificativa e motivação que norteiam o debate e objetivos gerais traçados dentro deste trabalho, o mesmo demanda um referencial teórico centrado em bases sólidas (Silva, 1988 e Silva, 2005), as quais podem ser subdivididas em duas frentes, sendo elas: (a) a sociedade civil; e (b) os tipos de Estados. O intuito do aprofundamento teórico sobre estes dois importantes elementos é garantir bases para o entendimento final dos *modelos de participação popular* que serão discutidos no item 4 (Análises de Resultados).

Sociedade Civil

As bases epistemológicas mais robustas quando o assunto é sociedade civil, sem sombra de dúvidas, emergiu após as contribuições de Gramsci. Gramsci (1972) irá estabelecer análises profundas sobre as diversas crises cíclicas que o capitalismo sofreu ao longo dos últimos três séculos e, sobretudo, as consequências que as mesmas irão gerar para a sociedade, criando rupturas sociais paradigmáticas. Para Gramsci (1972), o conceito de sociedade civil do século XX originava a partir de dois princípios: (i) a ideia do papel do Estado; e (ii) a ideia de hegemonia. Para justificar o amadurecimento do pensamento de Gramsci sobre o que seria a sociedade civil do século XX precisamos fazer um breve resgate histórico dos principais fatos ocorridos ao longo da segunda metade do século XX.

Hobsbawm (1995) descreve que as crises econômicas desenroladas pelo sistema capitalista (lastreadas pela dependência econômica do petróleo dos anos 70), as sucessões trocas de políticas alinhadas aos preceitos do modelo de Estado do *Welfare State* pelo o modelo de Estado Neoliberal em diversas nações europeias, o alinhamento à difusão das ideias da Era da acumulação e da produção flexível preconizada pelo modo de produção *Toyotismo* (após a década de 1960), teriam conduzido profundas mudanças organizacionais produtivas e, sobretudo, dentro da gestão e consumo das forças de trabalho pelo mundo. Estas transformações teriam causado, em muitos países, o início de uma “sociabilidade”, conduzida por uma organização com representação cujos interesses convergiam a uma fragmentação e despolitização mundial.

Sob este prisma, para Gramsci (1970), a sociedade civil torna-se uma unidade brutalmente descaracterizada como esfera no que diz as suas próprias lutas, conflitos e contradições e o mundo das ações democráticas são subsumidas à lógica do mercado, para o qual

são transferidas as tarefas de ordenamento de todas as esferas da vida social, como fomenta o debate Duriguetto (2012).

Entretanto, como pensar as ações de responsabilidade que o Estado tem em um mundo de ações democráticas subsumidas pela lógica e leis de um mercado neoliberal e, sobretudo, como pensar as responsabilidades do Estado perante as esferas sociais em um contexto como desenhado por Hobsbawm e Duriguetto descrito anteriormente?

É importante também destacar neste contexto o que é o Estado e quem é esta instituição. Para isso, recorreremos aos escritos do filósofo Iluminista Thomas Hobbes na obra “Leviatã”. Hobbes (2003) formulou grandes contribuições sobre as teorias do homem e do Estado em duas principais obras: “Leviatã” e “Do Cidadão”. Ambas as obras foram formuladas dentro de um período em que havia diversos conflitos entre o poder real e o poder do Parlamento, na Inglaterra do século XVII. Para Hobbes, as forças liberais (inspiradas em Locke) que predominavam no Parlamento inglês haviam derrotado as ideias do absolutismo real e, neste contexto, a figura de força do que seria a instituição Estado precisaria ser construída. Para conceber sustentação básica, Hobbes parte de suas análises a partir da natureza humana.

O homem é antes de qualquer coisa um indivíduo não sociável por natureza. A situação dos homens organizados por si só, é de insegurança, medo e desordem. É uma situação em o que o homem se torna o próprio lobo para si (*homo homini lupus*). Este seria o Estado natural do homem não organizado em sociedade. É o seu estado de natureza da forma mais agressiva. Para Hobbes este estado do homem é o de “*guerra de todos contra todos*”.

A partir destas concepções iniciais de Hobbes ocorre uma grande quebra paradigmática das concepções tradicionais da ideia de que o homem é um indivíduo possível de viver em sociedade, construída na Grécia Antiga com Aristóteles (obras: Políticas), o famoso: “*o homem enquanto animal social*”. Desta forma, a concepção tradicional aristotélica é objeto central da crítica hobbesiana. É exatamente o fruto do constante estado de insegurança e medo (gerado pelo “próprio homem lobo de si”), aliado ao ensejo pela paz e a harmonia em grupo que o próprio homem racional cria um pacto com uma instituição maior e fundar o Estado social, entregando seus direitos mais brutais a “*instituição soberana*” (Estado), cuja autoridade terá um poder absoluto, encarregado de prescrever leis, julgar as leis, punir e, sobretudo, cuidar da integridade física individual de cada indivíduo, como afirma o próprio Hobbes (2003).

Autorizo e transfiro o meu direito de me governar a mim mesmo a este homem, ou a esta assembleia de homens, com a condição de transferires para ele o teu direito, autorizando de uma maneira semelhante todas as suas ações” (HOBBS, 2003, cap. XVII, p. 147).

A partir da finalidade de “amparo individual” concedida a tal assembleia, visando à ideia de ceder à própria conservação do direito individual da vida em um pacto com uma instituição legalmente criada, o Estado é então instituído. Desta forma, o direito à proteção individual legitima o uso da força para proteção dos representados do próprio Estado, legitimando as necessidades do homem de uma instituição organizada.

Após tais considerações sobre a formação da ideia de Estado, as instituições políticas necessárias passam a ser organizadas visando à proteção do exercício da liberdade, livre iniciativa, autonomia e direitos individuais de cada um dos cidadãos que entrega o voto a um representante.

Retornando as concepções de Gramsci sobre sociedade civil sobre seus dois ideários: (i) papel do Estado; e (ii) hegemonias dominantes, podemos dizer que o Estado é uma instituição, muito distante da concretude dos plenos interesses da sociedade. O que Gramsci trás em seu debate é que o Estado existe, efetivamente, para administrar os negócios da classe dominante; no caso da sociedade capitalista e, sobretudo, os interesses da burguesia. Daí a importância da Independência Norte-Americana (1776) e da Revolução Francesa (1789).

Em uma sociedade liberada por movimentos burgueses de interesses capitalistas, o Estado passa exercer sua função na sociedade capitalista visando à garantia da reprodução da sociedade em duas classes antagônicas – burguesia e proletariado, e, sobretudo, na manutenção do *status quo*, ou seja, “*no estado das coisas*”. Assim, o Estado burguês precisa, além de destoar seu verdadeiro papel, ou seja, de proteção aos interesses individuais, regular a luta de classes e assegurar o equilíbrio da ordem social. Um exemplo deste pensamento Gramscista pode ser visto no Brasil com Getúlio Vargas (fortemente influenciado pelas cartas de “*lavoro*” de Mussolini) ao criar, em 1943, pelo Decreto de Lei n.º 5 452, a Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT). Assim Gramsci parte do conceito de sociedade civil para demonstrar que a classe dominante não mantém o poder apenas mediante a coerção, assim também, por intermédio do consentimento (hegemonia).

O que destaca no pensamento de Gramsci com tudo isso é uma nova dimensão da vida social, a qual denomina de sociedade civil sendo o espaço em que as classes organizam e defendem seus interesses (através de associações e organizações, sindicatos e partidos políticos). O conceito Sociedade civil também ganha volume dentro de linhas ideológicas que tornam ou não conscientes os conflitos e contradições sociais. Assim, vemos que o maior fôlego para este debate surge partir dos anos de 1970, sobretudo, após a emergência dos chamados “novos movimentos sociais”, e, diante das novas necessidades democratizantes vinculadas aos ocorridos

históricos diversos (reivindicações por direitos civis e políticos nos países do leste europeu; burocratização estatal nos regimes do *Welfare State*, resistência contra os regimes autoritários no contexto dos processos de (re)democratização da América Latina) apresentado anteriormente por Hobsbawm (1995) e Habermas et al (1991).

O pensamento do filósofo alemão Habermas trás ao debate que no atual modelo social um processo de diferenciação das estruturas gerou dois sistemas sociais: (i) sistema da economia e da administração pública e; (ii) sistema da interação social. Nos primeiros sistemas, a sociedade de forma única se organiza pela incessante necessidade de acúmulo de riqueza e centralidade de poder político, enquanto o segundo sistema, a sociedade busca a interação e a racionalidade. Desta forma, o que temos é um “mundo da vida”, onde se processa a associações voluntárias dotadas de autonomia e auto-organização em relação ao mercado e ao Estado, o que Habermas *et al* (1991) denomina de sociedade civil.

Inserido neste contexto, debates teóricos das concepções epistemológicas do que seriam Estado Democrático de Direito (Loewenstein, 1976, p. 152) ganham importância para as discussões dos diversos modelos de participação popular dentro da administração pública (Ferrier, 1974).

MODELOS DE ESTADOS

Como vimos na subunidade anterior, às discussões em torno do conceito de sociedade civil são amplas e com profundas conceituações e quebras paradigmáticas para a edificação de suas ideias. Quando o assunto é Estado Democrático de Direito não é diferente.

Contemporaneamente, pelo importante papel do Estado em quase todas as relações sociais do século XX e XXI, o Estado de Democrático de Direito maximiza sua importância, enquanto ato legal, mas minimiza em termos de suas obrigações para com o povo. Torna-se ainda mais complexo o uso deste conceito quando assumido que o mesmo não possui uma definição única e objetiva por se tratar de tema dinâmico e de constante evolução.

Por ser um conceito que evolui juntamente com as mutabilidades sociais, o que entendemos hoje como Estado Democrático de Direito é um produto social histórico desde a formação do Estado Liberal (inglês do final do século XVII) até a formação do Estado Social (da segunda metade do século XX).

Para iniciar a construção do conceito Estado Democrático de Direito devemos partir das análises primárias de distinção entre o “direito natural” e o “direito positivo”. Considerando que este assunto se remonta dentro de uma importante dicotomia do pensamento jurídico ocidental

ainda é influenciado pelas relações sociedade-Estado e Estado-indivíduo, pois não há a ideia da instituição Estado desvinculada da ideia do Direito.

Platão e Aristóteles, ainda durante a Grécia Antiga, foram os primeiros a trazer grandes contribuições a respeito das ideias do que seria o Estado natural e positivo. Para estes Gregos, o direito positivo é aquele com eficácia apenas dentro das políticas locais em que é imposto, enquanto o direito natural é aquele que consegue abarcar eficiência em toda a parte em que é implementado.

Durante a Idade Média, filósofos da época também trataram a respeito deste tema dicotômico e passaram empregar concepções distintas dos gregos da antiguidade. Para os filósofos medievais, o direito positivo tem a grande diferença do direito natural pelo fato de ser posto pelos homens, enquanto o direito natural é posto por algo (ou alguém) que está além dos homens, como a natureza (ou o próprio Deus), (SILVA, 2005).

No século XVII e XVIII, Bobbio (1995) mostra que pensadores *jurisnaturalistas* da época trouxeram outra importante distinção entre o Estado natural e positivo. Para muitos destes pensadores, o Estado natural limitava ao que poderia ser demonstrar *a priori*, enquanto que o direito positivo dependia da decisão sobre o *ato* e da vontade de quem cria e julga as leis. Esta importante distinção trazida ao escopo pelos *jurisnaturalistas* se sustentam até os dias de hoje e passam ganhar importância no entendimento do que venha ser o Estado Democrático de Direito, quando se sabe que o positivismo jurídico minimizou todo o Direito a direito positivo, tirando as concepções do que seria Direito natural da categoria do Direito (Silva, 2005). Um exemplo deste pensamento irá ocorrer com os Estados Modernos por que não se considerava direito outro que não fosse imposto pelo Estado, como uma instituição de centralização política capaz de estabelecer normas para toda a sociedade.

Toda esta estatização do Direito teve em seu cerne as ideias liberais de Montesquieu (1996), o qual defendia no seu livro “*O Espírito das Leis*” que a maior liberdade que se pode ter é o direito de agir de acordo com as regras impostas em leis, sendo tais leis um fruto de regimentos do próprio Estado e do Poder Legislativo. O surgimento do Estado, enquanto a única instituição pura de Direito, não apenas estabeleceu regras e impôs critérios de quem exerceria e organizaria as ações do direito, mas também, fortaleceu a própria ideia do que seria o Estado. O Estado desde suas primeiras formulações sempre teve importantes papéis sociais. Os primeiros modelos de Estado, os chamados *Estados Estamentais* surgiram entre o final do século XVI e início do século XVII. Era marcado pela transitoriedade e dualidade política entre reis-estamentos (parlamentos e cortes), onde os reis exerciam toda a legitimidade do poder central,

mas tinha que ter todo o apoio do estamento e, desta forma, rei e estamento passariam experimentar um enlace entre Estado e sociedade.

Após o final da idade Média, teremos a formação do *Estado de Polícia* onde todo o poder se concentrava nas mãos do monarca (Estado Monarquista, conhecido pela frase de Luis XIV “*L’Etat c’est moi*” ou “*O Estado sou eu*”). Uma das principais características do Estado Absolutista era o chamado “*regis voluntas sumptrema lex*”, ou seja, a vontade do rei era a lei. No Estado absolutista, o poder do rei é lastreado à escolha divina (caráter religioso) e, em um segundo momento, o poder exercido pelo déspota esclarecido se atribui ao exercício do poder atrelado a ideias iluministas.

Tempos mais tarde, em contra oposição as concepções ideológicas que se tinha do Estado absolutista, surgirão debates que se direcionavam aquilo que mais tarde chamaria de Estado de Direito. As revoluções burguesas ocorridas no século XVIII, sobretudo a Francesa e a Independência dos Estados Unidos fomentaram o fim de uma série de Estados Absolutistas na Europa ao longo do século XVIII e XIX. No Estado Germânico Prussiano se discutiam três modelos de governabilidade: o déspota, teocrático e o “*Rechtsstaat*”, ou Estado de Direito. A ideia por trás do *Rechtsstaat* era o fim dos ideais do Estado Absolutista e a submissão dos governos às leis, sendo portanto, ideárias da vontade geral do povo ou da nação, mas com o objetivo de manter o poder público na passividade, respeitando as liberdades fundamentais do indivíduo. Isso se mostrava essencial ao um período em que marca a transição do capitalismo mercantil para o capitalismo industrial, em um período de grande interesse da emergência de uma classe burguesa, assim como a unificação tardia Alemã e a corrida armamentista em um período geopolítico marcado pela multipolaridade europeia do século XIX. Isso foi essencial para o fim dos Estados Absolutistas da Europa, o surgimento das ideias liberais e o início do Estado de Direito, como defendia Locke (2002). Desta forma, uma das características mais marcantes do Estado de Direito, atrelado ao liberalismo, era caracterizada pela limitação do poder do Estado aos direitos fundamentais do homem. Bobbio (2000) destaca que a limitação dos poderes do Estado consolidará a ideia do Estado de Direito e a limitação das funções do Estado consolidará a ideia do Estado mínimo e mostrará o que seria o liberalismo. De uma forma geral, o que Bobbio (2000) mostra em suas análises é que as revoluções burguesas do século XVIII não nasceram de interesses coletivos, portanto, relacionados à democracia, mas delas se originou.

Enquanto o Estado Liberal tinha como ponto chave para seu entendimento o igualitarismo democrático, a conquista de um ideal de equalização econômica e de oportunidades, os demais Estados do passado tinham muito da centralização administrativa

patrimonialista. As alterações do Estado Liberal começaram a mudar à medida que se acirrarão as disputas econômicas motivadas por políticas de Estado (Imperialismo), assim também quando se percebeu os graves problemas sociais gerado na construção de um Estado em que havia limitação de poderes e funções. Assim, focado no objetivo de garantir mais ações do Estado para com seus próprios cidadãos, um novo modelo de Estado com o princípio de igualdade, onde a lei edificada mantinha os cidadãos no Estado foi sendo criado e mais tarde chamado de Estado Social. O Estado Social nasce em um período desastroso, imposto pelo capitalismo liberal do século XIX, o qual de certa forma foi o grande responsável pelas crises econômicas de 1873 e 1929, pelas duas guerras mundiais, pelo florescimento de movimentos nacionalistas e a pela morte e miséria de milhões de pessoas.

Bonavides (2004) afirma que o Estado Social nasce daquilo que o Estado Liberalista não deu certo, ou seja, a capacidade do Estado intervir no social e não exclusivamente no econômico. Desta forma, surgirá o Estado Social visando combater o capitalismo selvagem mudando radicalmente o eixo político do Estado.

O modelo de Estado Liberal, ou seja, um Estado abstencionista provocou um grave quadro de desigualdade social, sobretudo, entre a classe operária (impotente perante ao poder econômico) e a classe dominante burguesa. Ou seja, os interesses burgueses vistos durante os grandes movimentos revolucionários do século XVIII passavam a ganhar justificativa de quais eram os reais interesses desta classe social, ou seja, ter um Estado que fosse benéfico e coordenado para poucos.

Um dos maiores críticos do modelo de Estado Liberal, Karl Marx, trouxe importantes entendimentos do funcionamento deste Estado, assim também investigou a fundo, aspectos econômicos, políticos e sociais deste período. A transição de um modelo de Estado abstencionista para um Estado propositivo socialmente não ocorreu de forma tão simples. Necessitou da articulação entre uma ampla luta de classe, revoluções (e.g: Revolução Russa de 1906-1917), a desestabilização de instituições públicas com guerras e crises econômicas, a ascensão de trabalhadores e sua organização em sindicatos e o sufrágio universal.

É a partir da consolidação do Estado Social que o Estado de Direito inicia. A partir deste momento, a instituição Estado passa a se preocupar não apenas com as questões econômicas, mas também com as questões sociais. O documento que irá nortear esta nova formulação de Estado foi a “Constituição Francesa de 1848”. Os diversos capítulos desta Constituição reconheciam os direitos e deveres, atribuindo à República a tarefa de proteger o cidadão na sua pessoa e na sua propriedade, além de criar assistência fraternal, assegurar a existência dos

cidadãos necessitados. Além da Constituição Francesa de 1848, outras duas cartas também vão ser importante: a Constituição Mexicana (1917) que antecipava direitos sociais e a Constituição Alemã de Weimar (1919) que garantia uma nova criação de um novo Estado Alemão pós primeira Guerra Mundial (1914-1918). A Carta de Weimar (1919) instituía novos parâmetros para o Estado, marcado pelo espírito social e inserindo importantes pontos para garantir avanços sociais de direitos à educação, propriedade privada, trabalho, previdência social etc. Mais tarde, após grande crise de 1929, a segunda Guerra Mundial (1939 – 1945) e alinhada ao pensamento Keynesianista, a ideia do Estado Social ganha afirmação dos direitos econômicos da sociedade e justiça social e passa ser conhecido como Estado do Bem-Estar Social ou “*Welfare State*”.

O Estado de Direito, portanto, deve ser observado a partir do trinômio composto pelo aspecto do liberalismo (direitos fundamentais do homem), pelo aspecto do socialismo (igualdade material e justiça social) e da soberania popular (elemento da democracia do poder). Assim, avançar o entendimento do que seria Estado de Direito é remontar conceitos chaves do Estado Liberal e do Estado Social, agregando outros elementos como a Democracia e avançar para o conceito primordial do que seria o “Estado Democrático de Direito”.

O Estado Democrático Constitucional, para Loewenstein (1976) seria formado pelos mecanismos institucionais de controle do poder político e que estivesse efetivamente submetido ao povo. Neste contexto é que garante a importância da Constituição na formulação e formalização da ordem fundamental da sociedade estatal (Silva, 2005).

Assim, as primeiras formulações do conceito Estado Democrático de Direito são trazidas ao escopo como sendo: “a exigência de reger-se por periódicas e pelo povo, bem como o respeito das autoridades públicas aos direitos e garantias fundamentais”. (MORAES, 2000, p.43).

Para o professor Ênio Moraes da Silva (2005), o Estado Democrático de Direito envolve necessariamente diversos aspectos para a sua compreensão, sendo o principal deles a *soberania popular*. Assim, o Estado Democrático de Direito “se funda no princípio da soberania popular e a partir da participação do povo nas ações coletivas e públicas”.

Esta importante contribuição do professor Ênio Moraes Silva, traduz em poucas palavras a importância do conceito que sustenta o Estado Democrático de Direito e servirá como suporte teórico para a descrição dos modelos de participação popular dentro da administração pública. O intuito deste debate é mostrar que a gestão da coisa pública pode ser realizada de diversas formas de acordo com o modelo de participação popular administrativo adotado.

METODOLOGIA

A metodologia do presente trabalho emprega como concepção científica o Método Hipotético Dedutivo. O trabalho parte da análise de conceitos estruturantes debatidos dentro do referencial teórico e, a partir de então, é edificada concepções críticas e de debates sobre o tema abordado. Para isso foram utilizadas referências teóricas clássicas discutidas no âmbito da Filosofia e da História para garantir a construção do conhecimento dentro das ciências públicas de Gestão.

O roteiro metodológico traçado dentro do presente trabalho consistiu na definição e debates conceituais dos vários modelos de Estados, das múltiplas definições e importância epistemológicas do que venha ser o conceito de sociedade civil, Estado Democrático de Direito e Estado de Direito, levando em conta que estas duas últimas concepções tangem às bases científicas das ciências do Direito. Este roteiro inicial foi criado focado o debate posterior a respeito dos vários e múltiplos tipos de participação popular dentro da Gestão e Administração Pública. Assim, todo o traçado científico e de debate realizado na primeira parte do trabalho (revisão da literatura) teve um papel fundamental de entender melhor por quais razões históricas e filosóficas há modelos distintos de participação da sociedade em instituições públicas geridas por representantes públicos no mais amplo sentido.

UTILIZAÇÃO DA REVISÃO DA LITERATURA

O desenvolvimento do referencial teórico foi realizado visando:

- a) Mostrar que é de conhecimento científico que a participação popular e a organização da sociedade civil são movimentos dependentes da organização do Estado enquanto instituição equalizadora das diferenças genéricas e específicas da organização social;
- b) Identificar dentro do corpo do presente referencial teórico quando emerge a problemática do tema abordado neste presente trabalho, ou seja, a necessidade de uma maior participação popular e maior controle da sociedade civil dentro dos vários modelos participativos na gestão pública; e
- c) Identificar a evolução conceitual de temas e, sobretudo, abordagens de conceitos que garantiram o surgimento da participação da sociedade civil organizado na gestão dos serviços destinados à si própria.

As informações para este levantamento conceitual foram obtidas em livros clássicos de pensadores iluministas e das Eras Modernas e Contemporâneas. Desta forma, podemos estabelecer que o referencial teórico parte do século XVII até o fim do século XX, com pequenas digressões à antiguidade clássica da Grécia Antiga.

Para as análises dos resultados foram definidos múltiplos modelos de participação popular dentro da gestão e administração pública e debatido sua importância, tanto para a participação civil, quanto para o exercício do Estado Democrático de Direito.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

A revisão da literatura serviu para indicar que a participação civil e os múltiplos modelos de Estados evoluíram juntamente com os anseios da própria sociedade ao longo do tempo. Estes primeiros resultados não apenas sugerem a construção de uma sociedade mais integradora com as estruturas do poder do Estado, como também, abre margem para verificação das próprias consequências diretas da participação popular dentro da gestão e da administração pública.

Ao longo da história, a participação popular na administração pública se apresentou sempre dicotomicamente às próprias filosofias de Estado. Isso pode ser observado no Estado Liberal, como salientou Di Pietro (1993). Este modelo de Estado pregava a segregação entre si própria e a sociedade civil. Dentro da lógica do liberalismo do século XIX, o Estado deveria ser soberano usando do “aparelhamento de decisão” a garantia da livre economia, mas não deveria interferir em assuntos que tangiam a sociedade civil.

A primeira conclusão deste modelo de Estado e suas relações com a sociedade é que cria uma separação entre o serviço público e a atividade privada, assim como suas esferas de direito. Porém, na prática as verificações divergem do âmbito teórico. Di Pietro (1993) indica que no período da consolidação do Estado Liberal, a administração pública passa desempenhar algumas funções que antes eram realizadas pela igreja como: (i) maior controle da educação, (ii) saúde e (iii) assistência social. Isso passa ocorrer, por que o Liberalismo era pensado de forma ampla e plena onde os poderes políticos deveriam garantir a liberdade econômica, sendo assim, o poder que a igreja exercia sobre a sociedade contradizia os próprios interesses do Estado Liberal.

Outro ponto que indica a participação da administração pública dentro do Estado Liberal ocorreu no Imperialismo. A medida que se conquistavam novos territórios para a exploração de seus recursos (África e Ásia) novos ramos administrativos eram exigidos para conseguir manter

o controle e gestão. Porém, é no âmbito da criação de obras infraestruturais que se observam os grandes avanços da participação da administração pública do Estado Liberal. O Estado e a administração pública do século XIX de países Europeus e na América do Norte lideraram grandes e importantes investimentos na construção de extensas estradas de ferro, milhares de quilômetros de rede elétrica, telefones e rodovias, visando ampliar a materialização econômica em seus países. Por mais que houvesse neste período a participação de empresários e particulares, a participação pública é um elemento de destaque.

Assim, pode-se dizer que o Estado Liberal contribuiu de forma intensiva com participação da administração pública, abrindo precedente de que os interesses públicos deveriam sobrepor aos interesses dos particulares, o que parece uma contradição aos ideários postulados pela filosofia Liberal.

Dentro do Estado Social de Direito, num segundo momento, a participação popular e a administração pública sofrem enormes mudanças e amplificam importantes mudanças do papel da sociedade civil. Historicamente, a multipolaridade geopolítica do século XIX e as crises econômicas do sistema capitalista de 1873 e 1929, possibilitaram a transição do Estado “monoclasse” para “pluriclasse”, isto é, mudança do Estado gerido por apenas uma classe social (Liberais) para um Estado em que as ideias se tornavam mais diversas e democráticas.

Do ponto de vista prático isso simbolizou um Estado que passaria ter influência na totalidade e participação na administração pública. Com isso emerge distintos interesses públicos que transcendem apenas àqueles que o Estado Liberal detinha. A explosão de significados sociais a partir da revolução Russa de 1906 e a formação da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas em 1922 representaram a multiplicação dos interesses comuns e difusos, assim como dos interesses coletivos e a diminuição da separação entre o Estado e sociedade e a sua colaboração na administração pública, como também concorda Di Pietro (1993).

Por outro lado, ao passo em que aumentava a proteção do interesse público por parte do Estado, o mesmo sem plenas condições de assegurar atuação em todos os setores, passa também garantir os interesses dos particulares e a privatização, sobretudo, nas economias capitalistas do mundo ocidental. Mas é dentro dos serviços sociais que o Estado passa garantir suas maiores influências e criar empresas estatais com objetivos claros de desenvolver bases sociais consolidadas. Para outros setores, o Estado cria as empresas de capital misto, empresas públicas e empresas sob controle acionário do Estado.

Na terceira fase da administração pública, observa-se que a consolidação do Estado Democrático de Direito garantirá a atuação do particular diretamente na gestão e controle. É aqui

que a participação popular ganha maiores respaldos e se torna essencial ao próprio estado democrático, reduzindo ainda mais as distâncias entre Estado e sociedade. Para esta fase, Di Pietro (1993) mostra que surgirão grupos que procurarão influenciar as decisões do Estado, sobretudo, na administração pública, como é o caso de grupos de partidos políticos, sindicatos grupos de empresas, os quais passam buscar interesses próprios, representando perigos eminentes ao próprio Estado e a Democracia.

De outro modo, é o período em que as organizações sociais também tiveram possibilidade de intervenção individualizada dos interesses privados dos pequenos grupos, assim como também uma maior capacidade de articulação em busca por interesses coletivos. A partir desta visão, podemos dizer que não há apenas uma forma de interesses e intervenção da participação social na administração pública, pois os interesses divergem e se multiplicam, e junto a eles, as várias formas de participação. Este pensamento coaduna com os resultados de trabalhos anteriores como em Ferrier (1974). Para Ferrier (1974), a primeira forma seria de participação popular seria a ideológica. A segunda seria a psicológica e a terceira seria a direta.

Na participação ideológica, individuais passam atuar junto a representantes do poder administrativo e, em troca, busca obter elementos de reivindicações locais em troca de apoio (exemplo são cabos eleitorais). Já na participação psicológica o administrado pode exercer decisões governamentais por ter capacidade descentralizada junto suas unidades locais (exemplo dos líderes comunitários que tem fortes proximidades a vereadores).

Por fim, a participação direta consiste na intervenção popular em órgão de decisão. Alguns destes órgãos podem ser Conselhos de Educação, de Saúde, Tutelar, colegiados gerais, dentre outros. É neste último tipo de participação popular que se amplificam os preceitos da gestão democrática e das várias formas de atuação da sociedade dentro dos principais setores públicos e de interesses coletivos. Com isso, torna-se cada vez mais evidente que a participação popular é antes de qualquer coisa resultado da própria evolução dos objetivos traçados pelo próprio Estado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo verificou a evolução ao longo do tempo no que tange a participação da sociedade civil e do Estado Democrático e de Direito na elaboração de modelos de participação popular na administração pública. Os debates teóricos apresentados no conjunto deste trabalho possibilitaram observar que a concepção de Estado que temos hoje é produto de uma sucessão de modelos anteriores, os quais exclusivamente foram construídos a partir de concepções filosóficas

e ações políticas. Estes dois elementos contribuíram para a formulação de modelos de administração pública e da importância que o Estado passa a ter para a nossa organização enquanto sociedade e para a natureza humana.

Os modelos de administração pública mudaram de acordo com as transformações de concepções que o Estado teve ao longo do tempo, interferindo aos poucos nas estruturas organizacionais e humanas (orgânicas) que compõem o conjunto. Uma destas transformações orgânicas é a maior participação popular.

A participação popular no Estado foi essencial para as funções da administração, pois ao mesmo tempo em que permitiu maiores intervenções dos usuários aos serviços do Estado, a própria participação popular também passou agir como auxiliadora do próprio Estado, ao identificar falhas estruturais de administração.

Desta forma, a participação popular na administração pública representa avanços de ações democráticas, ao mesmo tempo em que também passa representar auxílio ao próprio Estado a respeito de suas falhas estruturais e evoluções ao longo do tempo.

AGRADECIMENTOS

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

REFERÊNCIAS

ARISTÓTELES. Política. Edição bilíngue (português-grego) com tradução direta do grego. Tradução de António Campelo Amaral e Carlos de Carvalho Gomes. 1ª ed. Lisboa: Vega, 1998.

ARISTÓTELES. Política. Tradução do grego, introdução e notas do Prof. Mário da Gama Kury. 3 ed.. Brasília: UNB, 1997.

BOBBIO, N. Liberalismo e democracia. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Brasiliense, 2000a.

BOBBIO, N.; MORRA, N. (coord.). O positivismo jurídico: lições de filosofia do direito. Tradução e notas de Márcio Pugliesi, Edson Bini, Carlos E. Rodrigues. São Paulo: Ícone, 1995.

Di PIETRO, M. S. Z. Participação Popular na Administração Pública. Rio de Janeiro. Revista de Direito Administrativo. 191:26-39, jan/mar 1993.

- DURIGUETTO, M. L. Sociedade civil e democracia: um debate necessário. *Libertas*, v. 8, n. 2, 2012.
- Ferrier, J. P. La participation des administrés aux décisions de l'administration. (in) *Revue du droit Public*, 1974, n~ 3, p. 663.
- GRAMSCI, A. Cadernos do cárcere. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999-2002.
- Habermas, J. The structural transformation of the public sphere: An inquiry into a category of bourgeois society. MIT press. (1991).
- HOBBS, T. L. Coleção pensadores. São Paulo: Abril Cultural, 2002.
- HOBSBAWM, E. Era dos extremos: o breve século XX 1914-1991. São Paulo: Companhia das Letras, 1995
- LOEWENSTEIN, K. Teoria de la constitución. Barcelona: Editorial Ariel, 1976. (Coleccion Demos).
- MONTESQUIEU, C. S.. O espírito das leis. Tradução de Gabriela de Andrada Dias Barbosa. São Paulo: Ediouro, 1996.
- MORAES, A.. Jurisdição constitucional e tribunais constitucionais. São Paulo: Atlas, 2000.
- SILVA, E. M. O estado democrático de direito. *Revista de Informação Legislativa*, v. 42, n. 167, p. 213-229, jul./set. 2005
- SILVA, J. A. O Estado democrático de Direito. *Revista do Direito Administrativo*. Rio de Janeiro, 173: 15-34. 1988.

Recebido 12/04/2019
Aprovado 28/08/2019