
A&C

Revista de Direito Administrativo & Constitucional

Belo Horizonte



2003

A&C REVISTA DE DIREITO ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL

IPDA

Instituto Paranaense
de Direito Administrativo

Direção Geral
Romeu Felipe Bacellar Filho
Direção Editorial
Paulo Roberto Ferreira Motta
Direção Executiva
Emerson Gabardo
Conselho de Redação
Edgar Chiuratto Guimarães
Adriana da Costa Ricardo Schier
Célio Heitor Guimarães

Conselho Editorial

Adilson Abreu Dallari
Alice Gonzáles Borges
Carlos Ari Sundfeld
Carlos Ayres Britto
Carlos Delpiazzi
Cármem Lúcia Antunes Rocha
Celso Antônio Bandeira de Mello
Clèmerson Merlin Clève
Enrique Silva Cimma
Eros Roberto Grau
Fabrício Motta
Guilherme Andrés Muñoz
Jorge Luís Salomoni
José Carlos Abraão
José Eduardo Martins Cardoso
José Luís Said
José Mario Serrate Paz
Juan Pablo Cajarville Peruffo
Juarez Freitas
Julio Rodolfo Comadira
Luís Enrique Chase Plate

Lúcia Valle Figueiredo
Manoel de Oliveira Franco Sobrinho (*in memoriam*)
Marçal Justen Filho
Marcelo Figueiredo
Márcio Cammarosano
Maria Cristina Cesar de Oliveira
Nelson Figueiredo
Odilon Borges Junior
Pascual Caiella
Paulo Eduardo Garrido Modesto
Paulo Henrique Blasi
Paulo Ricardo Schier
Pedro Paulo de Almeida Dutra
Regina Maria Macedo Nery Ferrari
Rogério Gesta Leal
Rolando Pantoja Bauzá
Sérgio Ferraz
Valmir Pontes Filho
Yara Stropa
Weida Zancanner

Os conceitos emitidos em trabalhos assinados são de responsabilidade de seus autores, que gozam de inteira liberdade de opinião.
E-mail para remessa de artigos, pareceres e contribuições: e.gab.@uol.com.br ou conselho@editoraforum.com.br Endereço para envio de contribuições: Editora Fórum - Revista A&C, Av. Afonso Pena, 2770, 15º/16º andar, Funcionários, CEP 30130-007 - Belo Horizonte - MG

A246 A&C Revista de Direito Administrativo e Constitucional. Ano 3, n. 11, jan./fev./mar. 2003. Belo Horizonte: Fórum, 2003.

Trimestral
ano 1, n.1, 1999 até ano 2, n.10, 2002 publicada pela Editora Juruá em Curitiba

ISSN: 1516-3210

1. Direito Administrativo. 2. Direito Constitucional. I. Fórum.

CDD: 342

CDU: 33.342

Editor responsável: Luís Cláudio Rodrigues Ferreira
Projeto gráfico e diagramação: Rogério de Souza
Revisão: Equipe Fórum
Bibliotecária: Nilcéia Lage de Medeiros

© Editora Fórum Ltda., 2003

Proibida a reprodução total ou parcial desta obra, por qualquer meio eletrônico, inclusive por processos xerográficos, sem autorização expressa do editor.

Distribuída em todo o território nacional

Assinaturas e comercialização:

Editora Fórum, Av. Afonso Pena, 2770, 15º/16º andar,

Funcionários, CEP 30130-007 - Belo Horizonte - MG

Tel.: (31) 2121-4900 – 0800 704-3737

E-mail: editoraforum@editoraforum.com.br

site: www.editoraforum.com.br

Gestão Pública Compartida: Construtos Epistemológicos¹

Rogério Gesta Leal

Rogério Gesta Leal é Doutor em Direito
Professor Universitário e Desembargador
do Tribunal de Justiça do Estado do Rio
Grande do Sul

1 Notas introdutórias

Em termos de modernidade, a partir do século XVIII, no Ocidente, até em face das novas propostas de organização do político e do social que surgem com a Revolução Francesa e a Americana, as atividades de governo e do Estado vão ser objeto de controle e minimização por parte dos novos atores sociais hegemônicos,² principalmente com o escopo de evitar a centralidade experimentada pelas monarquias do medievo.³

De qualquer sorte, para o desenvolvimento de suas atividades técnico-burocráticas, o Estado/governo, enquanto instituição jurídica e política, tem, ao longo de sua conformação histórica, instituído procedimentos e mecanismos de operacionalização de gestão, tudo regulado positivamente por normativas cogentes.⁴ Entretanto, isso, por si só, de um lado, não garante êxito em suas práticas cotidianas de administração dos interesses públicos, e, de outro, não

¹ Este trabalho é o resultado de uma pesquisa financiada pela Universidade de Caxias do Sul e pela FAPERGS, desenvolvido ao longo do ano de 2002.

² Entendidos aqui na perspectiva gramsciana de categorias sociais que se articulam e mobilizam em face de identidades ideológicas, como os donos de capital, possuidores que são de um projeto de crescimento econômico em detrimento do desenvolvimento social. Neste sentido ver o trabalho: GRAMSCI, Antonio. *Os intelectuais e a organização da cultura*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1985, p. 48. Preferimos tal conceito porque ele melhor dimensiona a natureza multifacetada que informa a constituição dos espaços de poder — institucionais ou não.

³ Cf. FORSTHOFF, Ernst. *Tratado de Derecho Administrativo*. Madrid: Druma, 1994, p. 273. Lembra o autor que tanto na França como nos Estados Unidos após as revoluções respectivas do século XVIII, forma-se toda uma preocupação em ordenar formalmente as ações políticas do governo em termos de regimentos e estatutos, fundamentalmente para controlá-las de maneira mais eficaz. No início do século XIX, há uma proliferação mais sistematizada, em França, de textos e produções de livros sobre a matéria, tendo contribuído à reflexão do Direito Administrativo as atividades desenvolvidas pelo Conselho de Estado Francês no âmbito de avaliações de contendas envolvendo a Administração Pública, geralmente acatadas pelo Poder Executivo. MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998. Lembra que as primeiras preocupações temáticas sobre o Direito Administrativo que vão surgir nesse período, dizem respeito a: autoridade do Estado e sua personalidade jurídica; direitos subjetivos públicos; interesse legítimo; jurisdição administrativa; poder discricionário; serviço público; poder de polícia; contratos administrativos, etc.

⁴ Avaliamos o evoluir dessas particularidades do Estado em nosso livro. LEAL, Rogério Gesta. *Teoria do Estado: cidadania e poder político na modernidade*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

assegura um plano de visibilidade imediata dos seus comportamentos officiosos — requisitos indispensáveis, por exemplo, para a agenda econômica e política da Idade Moderna.

Já nos dias atuais, vemos como a teoria mais tradicional da Administração Pública tem insistido na idéia de que ela serve, fundamentalmente, às atividades estatais (executivas, legislativas e judiciais) e de governo.⁵ De uma certa forma, o conceito de Administração Pública, assim, tem-se sintetizado como um conjunto harmônico e sistêmico⁶ de princípios, regras e ações jurídicos que regem os órgãos, os agentes e as atividades públicas tendentes a realizar concreta, direta e imediatamente os fins desejados pelo Estado.⁷

Por todas essas razões, convencionou-se afirmar que a atividade de administrar os interesses públicos nasce com o Estado, e mais especialmente com o Estado de Direito, ou, ainda, numa acepção mais clássica, com a elaboração teórica de Montesquieu sobre a tripartição de poderes, para: (1) evitar e conter o abuso do poder por quem o detém; (2) regular a conduta do Estado e mantê-la afivelada às disposições legais, visando proteger o cidadão contra abusos ou desvios dos detentores deste poder.⁸

Nos parece razoável tributar elogiosas congratulações ao intento de utilizar mecanismos de controle e visibilidade dos atos governamentais/estatais como forma de ruptura do modelo medieval e antigo de exercício do poder político, todavia, força é reconhecer a insuficiência desta postura tendo em conta a evolução das Sociedades e mesmo da política, em especial no que tange à suas complexidades cada vez mais agudas e pontuais.

Em outras palavras, se podemos afirmar que todo o positivo movimento de superação do medievo deu-se conectado com uma nova proposta e agenda econômica para o Ocidente, notadamente centrada no mercado das relações de produção, cujo um dos principais objetos era exatamente o de se livrar das

⁵ De uma maneira mais sofisticada, trabalhando com conceitos múltiplos, por exemplo: GORDILLO, Augustín. *Tratado de Derecho Administrativo*. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, 1998. Insiste na concepção de que o Direito Administrativo (ou a função administrativa) diz respeito, fundamentalmente, às ações estatais tradicionais. No Brasil: MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 1996, p. 4. É taxativo em afirmar que: “é comum, por isso, num primeiro vislumbre sobre o Direito Administrativo, conotá-lo principalmente às regras de funcionamento do Estado, enquanto que o Direito Constitucional seria, precipuamente, a disciplina das regras de sua estruturação”.

⁶ Nesse particular, há uma reflexão de FREITAS, Juarez. *A Interpretação Sistemática do Direito*. São Paulo: Malheiros, 1995.

⁷ MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*, op. cit., p. 31, assevera que “Em essência, o direito administrativo é o conjunto de normas e princípios que regem a atuação da Administração Pública. Inclui-se entre os ramos do direito público, por tratar primordialmente da organização, meios de ação, formas e relações jurídicas da Administração Pública, um dos campos da atividade estatal”.

⁸ Cf. ALESSI, Renato. *Instituciones de Derecho Administrativo*. Buenos Aires: Casa Editorial, 1990.

⁹ E aqui está um elemento revolucionário do movimento burguês, cf. MALANDI, Orlando. *El nuevo derecho público*.

arbitrariedades impostas pelos regimes monárquicos e eclesiásticos,⁹ deixando à mão invisível desse mercado a responsabilidade pelo desenvolvimento social harmônico, é inevitável reconhecermos que as promessas do liberalismo clássico não se cumpriram e que, em verdade, viram-se totalmente contraditadas pela história, gerando um processo de exclusão e marginalização social sem precedentes.

Dessa forma, evidenciada a fragilidade e insuficiência do Estado Mínimo,¹⁰ perquirido por projetos liberais de Sociedade, diante das profundas crises e demandas sociais causadas pelo próprio modelo, impõe-se verificarmos se as funções outorgadas no início da Idade Moderna aos institutos de gestão pública (segurança, saúde, energia, infra-estrutura, etc.) ainda persistem.

Por óbvio que a abordagem sugerida não pode se dar com velhos e desgastados conceitos de administração pública — centrada no Estado —, tampouco fundada em pressupostos filosóficos e epistemológicos metafísicos de justificação e de exercício do Poder — como é o da filosofia da consciência —,¹¹ mas a partir de outros paradigmas, em especial, o de uma filosofia e epistemologia centradas numa racionalidade emancipatória e comunicativa, aqui entendida como a estabelecida por sujeitos lingüísticos (Estado x Cidadão) envolvidos numa prática lingüística cujo único objetivo deve ser o entendimento/consenso,¹² o que implica permanentes e tensionais pactos de civilidade, que, a despeito de provisórios, estão informados por alguns universais modernos, como os direitos humanos e fundamentais, a emancipação dos povos, o controle do poder político, o desenvolvimento auto-sustentável, etc.¹³

Esses novos paradigmas, de matriz habermasiana, serão utilizados à construção de categorias viabilizadoras à leitura e construção de novas formas de gestão do público, objeto maior deste trabalho.

¹⁰ Entendido aqui como um Estado não-interventor, ocupando-se tão-somente de matérias atinentes à segurança pública, à educação técnica, etc., tudo para assegurar uma liberdade tranqüila para o capital. Neste sentido ver nosso trabalho: LEAL, Rogério Gesta. Significados e Sentidos do Estado Democrático de Direito enquanto modalidade ideal/constitucional do Estado Brasileiro. *Revista Redes*, do Programa do Mestrado em Desenvolvimento Regional da UNISC, Santa Cruz do Sul, v. 3, jul. 1998. 25 p.

¹¹ Em que há um sujeito cognoscente e um objeto conhecido, caracterizados por uma relação de dominação no processo de apreensão apriorística dos seus significados, previamente dado pelo sujeito que conhece. Nesse sentido ver o texto de HABERMAS, Jürgen. *Strukturwandel der Öffentlichkeit*. Boon: Darmstadt, 1978, p. 83.

¹² Ver HABERMAS, Jürgen. *Faktizität und Geltung*. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats. Frankfurt: Verlag, 1994, p. 183.

¹³ Nesse sentido o texto de BERNSTEIN, Richar. *Habermas and Modernity*. Cambridge: Polity Press, 1995, p. 37. Abordamos este tema em nosso livro LEAL, Rogério Gesta. *Perspectivas hermenêuticas dos Direitos Humanos e Fundamentais no Brasil*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000.

2 Matrizes constitutivas contemporâneas da Administração Pública no Brasil

Em termos históricos sabemos que a Administração Pública no Brasil esteve vinculada a uma perspectiva patrimonialista dos governos oligárquicos que fundaram nossa República, desde as capitânicas hereditárias até os mais recentes governos republicanos, concebendo o Estado e o Governo como uma coisa só, voltados para o atendimento, ora de interesses absolutamente privados, ora para as prioridades eleitas pelas elites hegemônicas destes períodos.¹⁴

Como não é objeto deste estudo uma avaliação histórica detalhada do passado, optamos por tomar como marco temporal as perspectivas de Administração Pública que se instalam a partir da nominada Abertura Democrática do país, notadamente com a instalação do primeiro governo civil após o Golpe de 1964, com José Sarney.

A partir deste período, como resultado de toda a formatação de nossa cultura política, um dos grandes politólogos brasileiros, Wanderley Guilherme dos Santos,¹⁵ traçou um perfil da democracia brasileira, valendo-se de dados sobre a participação eleitoral, engajamento comunitário, filiação sindical, contatos políticos e uso das instituições públicas para arbitrar conflitos (recurso à justiça e ao poder de polícia dos organismos governamentais, inclusive a própria polícia). Neste trabalho, o autor demonstrou que, por conta do padrão histórico de incorporação dos atores políticos nacionais à arena de competição — no caso, o Estado como gerador de oportunidades de participação e de identidades coletivas —, a morfologia poliárquica brasileira, excessivamente legisladora e regulatória, assenta-se sobre uma sociedade que, plural embora quanto à multiplicidade de grupos de interesse, é essencialmente hobbesiana e estatofóbica: “O que vigora na maior parte do território e nas diversas formas de sociabilidade é uma versão competitiva do modelo máfia, ou seja, um mercado pulverizado de violência, de proteção contra a violência e de violação da lei.”

O que vemos como decorrência disto é que, na maior parte de seu território, o Estado brasileiro (aqui entendido na sua perspectiva institucional) e seu sistema legal não conseguem assegurar a vigência de uma ordem que, ainda que fundada em relações assimétricas, garanta expectativas estáveis e, portanto, previsibilidade

¹⁴ Ver o trabalho de FAORO, Raymundo. *Os donos do poder*. Rio de Janeiro: Globo, 1987.

¹⁵ Em seu texto: *Gênese e apocalipse: elementos para uma nova teoria da crise institucional latino-americana*. *Novos Estudos Ceprab*, São Paulo, n. 20, p. 110-118, mar. 1998, p. 73.

¹⁶ Nos textos (1), *Democracia Delegativa?* *Novos Estudos Ceprab*, São Paulo, out. 991, e (2), *Sobre o Estado, a democratização e alguns problemas conceituais*. *Novos Estudos Ceprab*, São Paulo, v. 36, p. 123-45, jul. 1993, o autor sustenta que nestes modelos de democracias delegativas, assistimos a um frenesi decisório: um espantoso número de decisões tomadas rapidamente (decretismo). Mas, pelo fato de serem tomadas unilateralmente ao mesmo tempo em que atingem interesses importantes e politicamente mobilizados, essas decisões provavelmente não serão implementadas.

de comportamentos consistentes com a lei.

Na mesma direção temos Guillermo O'Donnell,¹⁶ sustentando que o modelo de democracia em países com as relações de força como as do Brasil pode ser considerado como **delegativa**, eis que ela supõe um precário funcionamento das instituições políticas, o que faz com que a figura do chefe do Executivo, presidente eleito ou chefe do movimento, assumam um caráter ainda mais central no processo político, pois recebe ou avoca delegação para governar acima dos partidos e demais instituições democráticas. Decorrência lógica e material disto é que a recorrente falta de garantia de igualdade perante a lei e de acesso à justiça, bem como outras formas de prestações públicas, seja porque os indivíduos, escaldados, renunciam à sua mediação, preferindo agir por conta própria, seja porque o Estado é incapaz de assegurar uma ordem igualitária.¹⁷

Desde os governos militares, a forma mais tradicional que o próprio Estado tem utilizado para enfrentar estas questões é sinalizando a necessidade de se instituir uma reforma administrativa na sua própria estrutura, sem nunca ter debatido suficientemente os termos desta reforma (se de estrutura tão-somente, se de gestão, se de interlocução social, etc.).

É a partir do governo Sarney que vai se detectar, com mais precisão, a formatação de um discurso pretensamente ordenado sobre a reforma do Estado, no entanto, circunscrita basicamente a contornos, primeiro, burocráticos (envolvendo as estruturas materiais de operacionalização administrativa), segundo, de dimensão física dos aparelhos (reduzindo cargos e funções), isto sem relacionar as demandas sociais com a funcionalidade estatal.

Por tais razões, tem-se dito que a reforma do Estado foi deixada de lado para dar lugar à mais tradicional estratégia de reforma administrativa: a racionalização dos meios. Mas, mesmo com os ensaios do Plano Cruzado nesta direção, o governo não foi capaz de reativar as antigas ilhas de eficiência do setor público — planejamento, arrecadação, comunicações, política agrícola —, desmanteladas a partir do início da gestão de Delfin Neto na Secretaria de Planejamento, no

¹⁷ Na verdade, cumpre aferir se esta é uma responsabilidade exclusivamente do Estado e no que ela consiste. De outro lado, é verdade que a continuada crise econômica, gerando inflação, desemprego e empobrecimento, e o fracasso da maioria das políticas destinadas a enfrentá-la, exigindo sacrifícios inúteis, favoreceram o surgimento de um sentimento de insegurança e impotência com relação ao futuro e o crescimento da descrença nas normas e no poder público como matriz de valores e paradigma de conduta. A erosão da cultura cívica e do próprio tecido social também favorece a impunidade, a intensificação do uso do jeitinho ou da simples violação da lei e as estratégias da dissimulação, da violência difusa e do enclausuramento individual e familiar. Neste aspecto, vale o registro de COSTA, Frederico Lustosa da. Estado, reforma do Estado e democracia no Brasil da nova república. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 32, n. 4, p. 71/82, 1998.

¹⁸ Cf. MARTINS, Lúcio. *Reforma da Administração Pública e Cultura Política no Brasil: uma visão geral*. Brasília: Enap, 1997, p. 28.

governo Figueiredo. Por outro lado, como medidas de racionalização, Sarney extinguiu o BNH e, com ele, a política da habitação, dificultando a implementação do Sistema Único de Saúde, duramente conquistado pela Constituinte.¹⁸

Também o governo Collor prometeu uma reforma administrativa, mas movida por um oportunismo neoliberal e constituída como uma empresa de desmantelamento do setor público, produzindo uma série de remanejamentos no plano da organização administrativa, desarticulando as estruturas encarregadas de operar políticas compensatórias e em nada contribuiu para a garantia de direitos civis ou de direitos sociais básicos.

A reforma administrativa de Collor caminhou de forma irresponsável no sentido da desestatização (partindo da premissa de que não cabe ao Estado realizar determinadas funções) e racionalização (apoiando-se no critério da eficiência e partindo do pressuposto de que, entre as funções indelegáveis, o Estado pode, com menos recursos, realizar o mesmo volume de atividades, ou, em outros termos, como mesmo volume de recursos, realizar um maior número de atividades.¹⁹

Por sua vez, o governo Fernando Henrique Cardoso também anunciou uma ambiciosa reforma do Estado que, entretanto, é perfunctória. O denominado Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado parte, em nosso sentir, de uma premissa equivocada: a de que a crise latino-americana é uma crise do Estado, ou seja, o Estado social tornou-se disfuncional para o mercado livre. Todavia, em face de que é o mercado livre que não cumpriu com suas promessas da modernidade, tornando-se disfuncional para a sociedade pós-industrial, a crise do Estado se apresenta como sua incapacidade de regular as relações tensionais entre economia e sociedade, sendo incapaz de gerar empregos e financiar o *Welfare State*.²⁰

O modelo de Reforma do Estado de FHC contempla: (1) o ajustamento fiscal duradouro; (2) reformas econômicas orientadas para o mercado, que, acompanhadas por uma política industrial e tecnológica, garantam a concorrência interna e criem condições para o enfrentamento da competição internacional; (3) a reforma da previdência social; (4) a inovação dos instrumentos de política social, proporcionando maior abrangência e promovendo melhor qualidade para os serviços sociais; (5) a reforma do aparelho do Estado, com vistas a aumentar sua governança, ou seja, sua capacidade de implementar de forma eficiente políticas públicas.²¹

¹⁹ COSTA Frederico Lustosa da; CAVALCANTI, Bianor Scelza. Mudança Organizacional do Setor Público. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 25, n. 3, p. 173-84, jul./set. 1991.

²⁰ Vai nesta direção, com o que concordamos, a leitura de COSTA, Frederico Lustosa da. *Estado, Reforma do Estado e Democracia no Brasil da Nova República*, op. cit., p. 79.

²¹ Id., p. 80.

A conclusão que podemos tirar daqui, a despeito de superficial reflexão sobre os condicionantes deste cenário, é que, nos últimos 20 anos, não houve da parte dos poderes instituídos projetos coerentes e sustentáveis de reforma do Estado para fins de administração do interesse público, o que se pode aferir a partir dos remanejamentos realizados nas estruturas do aparelho estatal, sem alterar suas relações com a sociedade, mantendo comportamentos unilaterais e arbitrários de Administração, o que só contribuiu para aprofundar a crise de legitimidade, identidade e autoridade já instalada desde há muito.²²

Vale lembrar, aqui, guardadas as proporções de sua incisiva abordagem econômica, a assertiva de Claus Offe,²³ no sentido de que é bem possível que o desnível entre o modo de operação interno e as exigências funcionais impostas do exterior à administração do Estado não se deve tão-somente à estrutura de uma burocracia retrógrada, mas também à estrutura de um meio socioeconômico que **fixa** a administração estatal em um certo modo de operação. É óbvio que um desnível desse gênero entre o esquema normativo da administração e as exigências funcionais externas não poderia ser superado através de uma reforma administrativa, mas somente através de uma reforma daquelas estruturas do meio que provocam a contradição entre estrutura administrativa e capacidade de desempenho. Todavia, o Estado não pode realizar tais reformas sozinho, porque não consegue agregar a necessária adesão política que banque as alterações no âmbito da correlação de forças envolvidas, tamanhas as resistências que as elites hegemônicas impõem, para não perder suas regalias consolidadas.

O resultado de tudo isto é perceptível no atual estado da arte da Administração Pública brasileira, fechada em circuitos de poderes institucionais (Executivo, Legislativo e Judiciário), como únicos espaços legítimos de deliberação e execução do interesse público, o que não mais ocorre em razão da própria falência do modelo endógeno de representação política tradicional vigente até hoje.

Ao lado disto, ainda temos o aumento quantitativo e qualitativo das demandas sociais, cada vez mais complexas e multifacetadas, envolvendo grupos e interesses os mais diversos (não necessariamente opostos), em nome do pluralismo de idéias, crenças e modos de vida, não mais atendidos ou gestados por aquelas formas tradicionais e frágeis de comportamentos estatais e institucionais.

De uma certa forma, compreender bem o perfil da sociedade brasileira contemporânea, notadamente a partir da Carta Política de 1988, com diagnós-

²² Aprofundamos mais este tema no nosso livro: LEAL, Rogério Gesta. *Teoria do Estado: cidadania e poder político na modernidade*. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

²³ OFFE, Claus. *Problemas Estruturais do Estado Capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1994, p. 219.

ticos fundados no reconhecimento daquela complexidade recém referida, é essencial para pensarmos qualquer forma de Administração Pública Democrática de Direito que se pretenda legítima e eficaz. Em razão disto, pretendemos agora demarcar, em linhas gerais, que faces possuem as relações sociais no âmbito do novo texto constitucional no país, e de que forma pode ser pensado o convívio de tais relações com o Estado, também redesenhado por este texto.

3 Estado e sociedade no âmbito da Constituição de 1988

De alguma maneira figurativa, considerando o que até agora foi dito, em especial no que tange ao fenômeno da globalização ou transnacionalização de mercados, atitudes e comportamentos sociais, podemos dizer que estamos vivendo sob a égide de um certo *globalismo localizado*, como quer Lizt Vieira,²⁴ no sentido de que é perceptível no cotidiano das pessoas em geral o impacto específico de práticas transnacionais sobre condições locais que se desestruturam ou se reestruturam para atender aos imperativos transnacionais. São exemplos disto os enclaves de livre comércio, desmatamento e destruição de recursos naturais para pagar a dívida externa, uso turístico de sítios históricos e ecológicos, conversão de agricultura sustentável para agricultura de exportação como parte dos denominados ajustes estruturais da economia exigidos pelo FMI.

É em razão disto que se tem dito que o Estado-Nação, clássico na Idade Moderna, que vincula os direitos e a comunidade ao território, tem hoje sua supremacia debilitada em face dos cenários traçados, e está cada vez mais questionada por se contrapor a identidades, comunidades e valores mais locais e particulares, ou mais gerais e não territoriais (democracia e pluralismo).²⁵

O Estado, em tais condições, potencializado pelos termos dos vínculos políticos delimitados pela Constituição, tem por tarefa e principal característica revitalizada a administração dos conflitos que perpassam a sociedade multicultural e tensa que o institui. Assim, um processo de democratização de uma sociedade é, necessariamente, também um processo de organização do Estado, em que ele se organiza tendo em vista propiciar a possibilidade de resolução dos conflitos dessa sociedade, o que implica a constituição de processos e procedimentos adequados à resolução desses conflitos. Mas, afinal, o que é adequado em tal contexto?

²⁴ VIEIRA, Lizt. *Cidadania e Globalização*. Rio de Janeiro: Record, 1998, Os (des)caminhos da globalização, p. 69 et seq.

²⁵ Neste sentido, ver o texto de FEATHERSTONE, Mike. *Cultura Global – nacionalismo, globalização e modernidade*. Petrópolis: Vozes, 1998, p. 86.

Para responder tal questão, mister é que, primeiro, se tenha claro que sociedade é esta que funda o novo Estado Democrático de Direito.

Em termos históricos, a formação da sociedade brasileira, se a reconstruirmos pela interpretação de intelectuais do porte de Gilberto Freyre, Caio Prado Jr., Sérgio Buarque de Holanda, Machado de Assis, Celso Furtado, e outros, revela-se como um processo complexo de violência, proibição da fala, mais modernamente privatização do público, interpretado por alguns com a categoria de patrimonialismo,²⁶ revolução pelo alto, e incompatibilidade radical entre dominação de algumas elites abastadas e democracia.

Na leitura desta história por Freyre,²⁷ há o destaque das cores fortes da violência sexual como apropriação do corpo e anulação do outro, a proibição dos cultos africanos como proibição da fala, o rigor dos castigos como proibição da reivindicação. Já Sérgio Buarque,²⁸ com o *homem cordial*, insiste quase nas mesmas teclas: a astúcia da intimidade cordial é o horror das distâncias que é signo do não reconhecimento da alteridade, das distintas proibições que anularam toda possibilidade de uma experiência subjetiva liberal.

Na verdade, em não havendo rompido nunca com as bases do poder latifundiário, de um lado, e, de outro, em cedendo sua primazia à economia internacional, as elites brasileiras realizaram a passagem para a dominação econômica de classe sem qualquer ruptura revolucionária mais drástica, eis que as revoluções que houve foram muito localizadas regionalmente e pouco marcadas por ideais de transformação da estrutura econômica. Mais que isto, as transformações que o capitalismo introduz na estrutura de relações sociais, sobretudo a emergência de um proletariado independente, a libertação do campesinato dos laços de dependência e da servidão, jamais atingiram a experiência política nacional em cheio, o que fomentou a emergência de ações institucionais autoritárias e violentas, como os governos populistas, assistencialistas e militares que tivemos.²⁹

José Martins, avaliando os contornos da história do cotidiano brasileiro, tem insistido com o fato de que esta história encontra-se bloqueada pelo capital e pelo poder institucional das grandes corporações, fazendo da vida cotidiana o refúgio para o desencanto de um futuro improvável. “Os grandes embates pela re-

²⁶ Como é o caso de FAORO, Raymundo. *Os donos do poder*, op. cit.

²⁷ FREYRE, Gilberto. *Casa Grande e Senzala*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1978, p. 119.

²⁸ HOLANDA, Sérgio Buarque. *Raízes do Brasil*. Rio de Janeiro: Globo, 1982.

²⁹ Não deixo de reconhecer aqui a importância da resistência civil a estas ditaduras governamentais, todavia, como elas não operaram uma eficácia social generalizada, restringindo-se a grupos de militância da esquerda nacional, seu efeito restou diluído numa perspectiva de mudança de estruturas de poder postas. Avaliei este tema em meu livro LEAL, Rogério Gesta. *Direitos Humanos no Brasil: desafios à democracia*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

³⁰ MARTINS, José de Souza. O Senso Comum e a Vida Cotidiana. *Tempo Social* - Revista Sociologia da USP, 1998, p. 39.

denção do gênero humano de suas limitações e misérias estão sendo readaptados a esse novo território da vida e do viver. A sociedade está sendo reinventada.”³⁰ O novo herói da vida, ao longo de um bom tempo de nossa história, é o homem comum, imerso no cotidiano, relevando a potencialidade atomizada de superação dos problemas que o mundo da vida apresenta, à moda liberal mais clássica.

Aqui, o *homo faber* ganha ainda mais distinção, porque é ele que detém, com seu trabalho e produção da riqueza, as respostas para todos os males e problemas que atingem seu semelhante; é com seu projeto de vida pessoal que ele vai fazer dar certo o seu entorno, trabalhando e criando as condições materiais necessárias ao crescimento econômico, que a todos vai atingir e salvar. Ocorre que esta promessa escatológica do mercado não vingou, ao contrário, ela gerou ações inversas e perversas, muito mais de exclusão do que inclusão, redundando numa avalanche de traumas e violências jamais antes vista.³¹

Os sujeitos históricos do cotidiano, como nos mostrou as décadas de 1950 a 1970 no país, passaram de indivíduos produtores de riqueza e miséria, para grupos/coletividades que, por uma questão de sobrevivência ao modelo de desenvolvimento vigente e solidariedade comunitária, vão formando uma teia de relações materiais de apoio mútuo e, conseqüentemente, de intersubjetividades, a ponto de trabalharem questões envolvendo o tema do poder e de seu exercício, pois sabedores dos níveis de complexidade que informam seu cotidiano, imprimindo aos novos tempos desafios e demandas que não podem mais ser tomados sob óticas e perspectivas reducionistas ou unilaterais, tanto pela própria Sociedade, como pelo Mercado e pelo Estado, sob pena de provocar erros de diagnóstico e prognóstico, gerando intervenções/ações desastradas e equivocadas, complicando a situação destes atores em vez de contribuir para o equilíbrio de suas interfaces.³²

Ao lado do esfumaçamento do poder e dos locais de decisão do político, causado pela descentralidade espacial e temporal provocadas pela transnacionalização de Mercados, o que gerou a ficção de uma aldeia global, em que emergiria o cidadão universal,³³ temos visto surgir um outro fenômeno que é o da descentralização e emergência de inéditos sujeitos de poder, uma vez que, de um lado,

³¹ Ver CASTORIADIS, Cornelius. *As Encruzilhadas do Labirinto*. São Paulo: Paz e Terra, 1986, v. I, p. 58 et seq.

³² Ver DAGNINO, Eva. Os Movimentos Sociais e a Emergência de uma Nova Noção de Cidadania. In: DAGNINO, Eva (Org.). *Os anos 90: política e sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1994.

³³ Ficção porque os incluídos neste novo espaço e tempo transnacional são, fundamentalmente, os consumidores de algo ou de alguma coisa, porque, para ser um cidadão universal é preciso ter acesso aos meios para tanto (comunidade virtual, redes de comunicação, aparelhos que viabilizem a inserção, recursos para transitar pela aldeia global), o que implica possuir recursos financeiros. Diante disto, a transnacionalização mais exclui do que inclui, e quando inclui, o faz de forma autoritária e por adesão, sem nenhuma oportunidade de interlocução ou negociação sobre os seus termos e sobre o que oferta à inclusão. Neste sentido, ver o texto de PRZEWORSKI, Anthon. *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001, p. 93.

as promessas da nova economia não se concretizaram para a maior parte dos cidadãos, criando um exército de verdadeiros *lupen-cidadãos*, de outro lado, os tradicionais atores da política (Parlamento, Executivo e Judiciário) deixam a desejar em face das demandas e pressões sociais cada vez mais tensas e de híbrida natureza (ecológica, consumista, étnica, sexual, etc.).

Estes novos atores, muito mais coletivos do que individuais, têm uma experiência histórica localizada, por exemplo, na trajetória dos movimentos sociais, instituindo um espaço público no qual se elaborou e se difundiu, para usar a expressão de Lefort,³⁴ uma consciência do direito a ter direitos, conformando os termos de uma exitosa mobilização política na história brasileira, em que a cidadania é buscada como luta e conquista, e a reivindicação de direitos interpela a sociedade enquanto exigência de uma negociação possível, aberta ao reconhecimento dos interesses e das razões que dão plausibilidade às aspirações por um trabalho mais digno, por uma vida mais decente, por uma sociedade mais civilizada nas suas formas de sociabilidade.³⁵

Se é da tradição do Ocidente possuir mecanismos institucionais para mediar as relações sociais — como o próprio Estado —, esta tradição não se mostrou eficaz em seus intentos, pois, ou afastou-se deles, tornando estes mecanismos muito mais privados do que públicos, ou, o que é pior, nunca esteve interessada na consecução de projetos públicos de sociabilidade inclusiva.

Exemplo disto são as práticas autoritárias e decisionistas com as quais o Poder Executivo tem exercido o governo, tomando de assalto a máquina estatal para com ela levar a cabo políticas de gestão casuístas e comprometidas com universos segmentados do tecido social (em regra, os mais abastados). Para tanto, utiliza os instrumentos que o sistema jurídico lhe proporciona, como, no caso brasileiro, as Medidas Provisórias, o Orçamento Público, as trocas de favor com o Legislativo, as pressões simbólicas e reais de verbas e recursos para o Judiciário, etc.³⁶ Com isto, vai gerando um insulamento institucional, o que lhe garante espaço e condições para governar sozinho, como detentor da onisciência capaz de identificar o que efetivamente a população necessita para seu cotidiano, numa franca relação, ou paternalista/assistencialista, em que o dolo para a provocação do mal e da corrupção vem diminuído (como no caso dos governos populistas), ou burocrática-autoritária, fundada nos permissivos normativos que autorizam comportamentos

³⁴ LEFORT, Claude. *L'Invention Democratique*. Paris: Puff, 1989, p. 51.

³⁵ Ver, sobre este tema, o trabalho: TELLES, Vera da Silva. *O Pobre ou o Cidadão: as figuras da questão social*. Belo Horizonte: UFMG, 1999, p. 34 et seq.

³⁶ Ver o texto de SANTOS, Boaventura de Sousa. *Reinventar a Democracia*. Lisboa: Gradiva, 1999, p. 34 et seq.

³⁷ Cf. sinaliza o texto: MANIN, Bárbara. *The Principles of Representative Government*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999, p. 92 et seq.

administrativos oriundos exclusivamente da autoridade competente, senhora de todas as coisas e de todos os homens, situação que facilita em muito a livre corrupção e os desvios da finalidade pública.³⁷

O Poder Legislativo, por sua vez, tem perdido suas feições legiferantes, tanto em face da ação indutora e casuísta do Estado Burocrático-Administrador, autor do maior número de iniciativas legislativas nos regimes presidencialistas e mesmo parlamentaristas, como em razão da perda de identidade social decorrente de sua acomodação institucional e dos altos índices de corrupção em que por vezes se vê acometido. Soma-se a isto o fato de que, por vezes, os representantes políticos da Democracia Representativa usam seus mandatos, ora sem a menor noção de República e Federação, presos a noções e preocupações locais e, no máximo, regionais, olvidando-se da inserção nacional e internacional que representa sua legislatura, ora como verdadeira mercadoria de troca e de barganha comercial ou financeira, atendendo a demandas pessoais e corporativas, todas dissociadas dos vínculos políticos matriciais que informam seu mandato.³⁸

Por fim, no que tange ao Poder Judiciário, a despeito de que seu posicionamento face à realidade social não tem sido objeto de estudos jurídicos mais sistematizados, especialmente porque a matéria se enquadra no âmbito da sociologia jurídica, em tese, entre nós pouco desenvolvida, podemos afirmar que ele também passa por, no mínimo, duas crises institucionais: (1) uma crise de identidade, principalmente em face da profunda anomia de responsabilidade pelos cenários que vimos anteriormente, já que nenhum dos poderes oficiais pretende assumir sua parcela no latifúndio caótico em que se vê imerso o tecido social. Assim, recai sobre o Estado Juiz os reclames os mais diversos e polêmicos possíveis, como tábua de salvação de uma cidadania desterrada; (2) uma crise funcional e estrutural, já que a burocracia que o assola, não raro, o torna ineficiente, não conseguindo sequer cumprir com suas cotidianas tarefas operativas. No exemplo de Aurélio Wander Bastos:

Se ocorre qualquer avaria, por exemplo, o Oficial de Justiça não entrega o mandado no prazo expectado, ou um agente qualquer atua por força de gratificações extras, ou o Juiz não oferece a sentença ou, mesmo, os Cartórios e Secretarias inviabilizam-se pelo acúmulo de serviços, o Poder começa a funcionar anomicamente e aquelas demandas que facilmente poderiam ser decididas, porque gozam de amparo substantivo e adjetivo, congestionam. Este congestionamento de conflitos sociais simples mais se agrava quando falta à autoridade a competência necessária e explícita para decidir os conflitos sociais mais ou menos complexos. Os conflitos sociais simples cogestionados

e os conflitos sociais mais ou menos complexos, aguardando solução

³⁸ Ver o excelente texto: FUNG, Norbert. *Deepening Democracy*. London: Verso Press, 2002, p. 29 et seq.

³⁹ BASTOS, Aurélio Wander. Poder Judiciário e Crise Social. *Revista Ajuris*, Porto Alegre, v. 43, p. 225, 1988.

ou encaminhamento legal e/ou judicial, combinadamente podem levar o Poder a uma disfuncionalidade completa e a situações de verdadeiro entumescimento, inviabilizando o cumprimento de suas funções sociais.³⁹

Ora, se o Estado, mesmo com as condições materiais necessárias para desempenhar seu mister não o consegue, em face dos condicionantes referidos, a verdade é que a comunidade não pode esperar por soluções urgentes às suas demandas, estas muitas vezes primárias, condizentes com prerrogativas de subsistência — como água, luz, habitação, saúde, etc., acabando por agudizar ainda mais a exposição da falência do modelo atual de Administração Pública, em todos os seus níveis.

Para não conhecer de sua ineficiência, o Estado prefere, em algumas oportunidades, negar a existência de inúmeras tensões sociais que se avolumam sem respostas satisfatórias, ou ainda lançá-las à clandestinidade ou ilicitude, tratando-as como anomalias comportamentais que precisam ser severamente coagidas, tais como os movimentos dos sem-terra, dos sem-teto, a questão dos parcelamentos clandestinos do solo urbano, a violência generalizada, a prostituição, o narcotráfico, etc.

Deixa o Estado, assim, de compreender que administrar os conflitos da sociedade significa conservar a sociedade, e ter como legítima a complexidade multifacetada de suas articulações e tensões; que não precisam ser extirpadas as diferenças identificadas no seu evoluir, mas impõe-se a gestão da diversidade em nome da harmonia e pacificação das relações sociais, evitando que a comunidade se desintegre. Na medida em que o Estado não é capaz de resolver os conflitos, ele perde sua legitimidade, ou em outros termos, a questão da legitimidade desse Estado torna-se um problema.

Todas estas crises identificadas ainda no plano do diagnóstico não nos fazem propugnar pela descrença total no Estado como espaço público de gestão de interesses coletivos, mas tão-somente no Estado Instituição tradicional, concebido a partir exclusivamente de seu *locus* insulado e tecno-burocrático de fala oficial, unilateral e arbitrariamente imposto a uma cidadania ainda mais expectadora dos acontecimentos.

Ocorre que a própria cidadania não mais se presta à condição de expectadora, porque boa parte dela encontra-se exaurida diante de tantos desmandos e silêncios frente às demandas que se avolumam, deixando pouca margem de escolha senão comportamentos de autopreservação e autotutela, que beiram mesmo a cenários e instâncias de ilicitude. Alguns destes cenários e instâncias, por sua vez, sofrem um processo de cooptação ideológica ou recuperação social a ponto de diminuir os índices de sua reprovabilidade e coação institucional,

A & C. R. de Dir. Administrativo e Constitucional, Belo Horizonte, ano 3, n. 12, p. 87-111, abr./jun. 2003

como é o caso dos jurássicos tipos de *sedução*, *vadiagem*, *jogo do bicho*, ou as criações jurisprudenciais neste sentido, tais como o *furto de uso*, *furto famérico*, *crime de bagatela*, etc.

Em outras oportunidades, desejando o Estado não perder o controle social que ele exerce através e com o Direito, busca ir ao encontro de espaços de litigiosidade perdidos para a autotutela social, tanto em nome da manutenção do seu poder — mais simbólico do que real hoje —, como preocupado em assegurar um mínimo de respeito e acatamento às regras do jogo oficiais, até para justificar sua existência no campo de confronto societal, como é o caso da experiência dos Juizados de Pequenas Causas e hoje Juizados Especiais, como ocorre com a promessa da mediação e arbitragem, estas numa perspectiva de descentralização mais formal e material da solução do conflito, compartilhando com a comunidade e outros atores que não exclusivamente o judiciário a responsabilidade pela composição de interesses juridicamente protegidos pelo sistema vigente.⁴⁰

Estas experiências novas, a despeito de pouco experimentadas, além de sofrer resistências da cultura belicosa com a qual é formada, por exemplo, o bacharel em direito (uma vez que estamos falando do Judiciário), muito mais preparado para o conflito do que à sua composição, precisam ser tratadas com a devida cautela e sopesamento, principalmente filosófico, eis que de nada adianta utilizarmos novos institutos e fórmulas de gestão social com velhas concepções de Poder, Estado e Sociedade, todas militarizadas por práticas autoritárias e concentradoras.⁴¹

Vejam os poucos quais os fundamentos que devem informar uma proposta inovadora de gestão compartilhada de interesses públicos.

4 Gestão pública compartilhada: perspectivas de integração

A par do que sustentamos até agora, ser cidadão no âmbito principalmente da Constituição brasileira de 1988 não tem a ver fundamentalmente com os direitos reconhecidos pelos aparelhos estatais, pelo fato de que esta cidadania localiza-se em um território determinado, mas, notadamente, com as práticas sociais e culturais que dão sentido de pertencimento desta cidadania com o seu espaço e tempo, e fazem com que se sintam diferentes os que possuem uma mesma língua, formas

⁴⁰ Não há aqui nenhuma romântica expressão de solução dos índices de conflituosidade, até porque, quanto mais se oportuniza a veiculação destes, com espaços de gestão e negociação mais populares e menos formais, mais aflorarão no cotidiano, porque, na verdade, esta litigiosidade está contida, represada e, quando exsurge, às vezes o faz de maneira violenta e impactante — como é o caso dos movimentos sociais de combate (o Movimento dos Sem-Terra, dos Sem-Teto, o do Crime Organizado, etc.).

⁴¹ Ver o excelente texto: O'DONNELL, Guillermo. *Transitions from Authoritarian Rule: prospects for democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1996, p. 34 et seq.

semelhantes de organização e de satisfação das necessidades.

Com tal perfil, a cidadania de que estamos falando se apresenta como constituidora de ações emancipadoras e politicamente confirmatórias do estatuto universal de reconhecimento que atingiu desde a luta pelo reconhecimento dos Direitos Humanos e Fundamentais, até a sua efetivação cotidiana no mundo da vida das pessoas comuns do povo. Tais ações apresentam-se como verdadeira estratégia política para abranger as práticas emergentes não consagradas pela ordem jurídica, o papel das subjetividades na renovação da sociedade, e, ao mesmo tempo, para entender o lugar relativo destas práticas dentro da ordem democrática e procurar novas formas de legitimidade estruturadas de maneira duradoura em outro tipo de Estado. Implica tanto em reivindicar os direitos de aceder e pertencer ao sistema sociopolítico, como no direito de participar na reelaboração do sistema, definindo, portanto, aquilo de que queremos fazer parte.

Como quer Canclini,

a perda de eficácia das formas tradicionais e ilustradas de participação cidadã (partidos, sindicatos, associações de base) não é compensada pela incorporação das massas como consumidoras ou participantes ocasionais dos espetáculos que os poderes políticos, tecnológicos e econômicos oferecem através dos meios de comunicação de massa.⁴²

Significa dizer, em outras palavras, que já não bastam as clássicas instituições de representação do político e da política apresentarem respostas prontas e acabadas de soluções sobre os problemas que elas mesmo identificam como prioridades sociais, mas o que esta nova sociedade civil — organizada ou não — faz é problematizar a própria noção e percepção de problemas que afligem o social, uma vez que a leitura posta por aquelas instituições não se revelam oniscientes ou onipotentes, imunes à crítica e à reflexão política cada vez mais espargida nos multifacetados tecidos e fragmentos sociais existentes (incorporados pela rede de movimentos que se amplia a cada dia).

Ocorre que, como bem lembra Comparato, em países de grande desigualdade social como o Brasil, o aperfeiçoamento democrático não passa necessariamente pela atribuição de maiores poderes decisórios ao povo, através da ampliação do uso obrigatório dos referendos e consultas populares. “É que, justamente, esses poderes acrescidos não serão de fato exercidos pelo povo, enquanto corpo coletivo unitário, mas sim pelos detentores do verdadeiro *kyrion*

⁴² CANCLINI, Nestor García. *Consumidores e Cidadãos: conflitos multiculturais da globalização*. Rio de Janeiro: UFRJ, 1999, p. 46.

⁴³ In: MÜLLER, Friedrich. *Quem é o povo? A questão fundamental da democracia*. São Paulo: Max Limonad, 1998, p. 23.

ou poder supremo efetivo, no seio do povo.”⁴³

Sustenta o autor referido, com o que concordamos, que a democratização substancial de sociedades inigualitárias como nosso país não decorre, pois, mecanicamente, da simples ampliação do sufrágio popular. É mister, antes de mais nada, atacar as fontes do poder tecno-burocrático, as quais se encontram “na própria estrutura das relações econômicas e sociais, notadamente as restrições práticas à instrução popular e o monopólio dos meios de comunicação de massa em mãos da minoria dominante”.⁴⁴

Aquelas fontes, no entanto, já estão se alterando e alternando, talvez não ainda em níveis de mudanças abruptas nas relações intersubjetivas que ordenam, porque temos que tais alterações não são tão radicais hoje, mas com certeza o núcleo de interessados e partícipes que inauguram os novos centros de irradiação do poder e de seu exercício estão presentes e atuantes, não mais como consumidores de produtos políticos acabados, mas como instituidores de articulações e ações políticas fundadoras de outro pacto social, mais inclusivo, pluralista e democrático, afigurando-se como verdadeiro “ponto de partida, o grau zero [degré zéro] da legitimação pós-monárquica”.⁴⁵

A perspectiva que estamos propondo, pois, para pensarmos o tema da gestão pública, é epistemológica, ou seja, tem bases de sustentação e justificação que se prestam ao falseamento e à problematização, pois pretende explicitar as categoriais a serem utilizadas em sua delimitação conceitual matricial.

Cumpre, agora, avaliar os termos desta base de sustentação.

A primeira base desta perspectiva é um novo conceito de sociedade, tido aqui 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).

Tomar a sociedade como base epistemológica aqui significa um modo determinado de problematizar o tema proposto, a saber, a gestão pública dos interesses públicos. Esta forma de gestão, a partir do referido, é concebida de forma procedimental, isto é, como práticas, discursos e valores que afetam o modo como desigualdades e diferenças, direitos e deveres, são tratados e administrados no cenário público.

⁴⁴ Op. cit., p. 24.

⁴⁵ Id., p. 57.

Direitos e deveres, por sua vez, são eles mesmo frutos de um processo tenso de negociação e edificação dentre os conflitos existentes (portanto, estes são tidos como elementos constitutivos do processo) e, a partir deles e de suas diversidades, é que se pode constituir uma síntese dialetizada da unidade necessária para, mediante um renovado pacto civilizatório, criar as condições e possibilidades de existência e desenvolvimento social digno,⁴⁶ a qualquer momento passíveis de serem revistos (seja para suas ratificações ou retificações).

Aqueles direitos e deveres operam como princípios reguladores de práticas sociais, definindo as regras das reciprocidades esperadas na vida em sociedade, através da atribuição mutuamente acordada (e negociada) das obrigações e responsabilidades, garantias e prerrogativas de cada um. Nos termos de Vera Telles, “como forma de sociabilidade e regra de reciprocidade, os direitos constroem, portanto, vínculos propriamente civis entre indivíduos, grupos e classes”.⁴⁷

Por certo que, como já referimos, as correlações de forças políticas aqui destacadas não têm o condão de garantir mudança alguma no cenário autoritário de poder que se desenha na trajetória da Administração dos interesses públicos no país, se desprovidas de inserção e efetividade comunitária, ou seja, é preciso que se tenha presente a necessidade de que uma sociedade democrática ativa esteja articulada em torno de uma cultura política e orgânica democrática-ativa, sob pena de cair nos mesmos vícios de discursos institucionais *democráticos* esvaizados por práticas autoritárias de poder.

Em face de tais argumentos, a segunda base epistemológica de nossa perspectiva diz respeito a uma nova conceitualização de Estado, isto porque estamos convictos de que, num espaço público em que o Estado convive com interesses e organizações não estatais, cuja atuação coordena, uma sociedade que se quer democrática de direito não pode confinar-se à democracia representativa, uma vez que esta foi desenhada apenas para ação política no marco do Estado e de suas instituições oficiais.

Aliás, para Francisco de Oliveira, reside aqui o misterioso desaparecimento da tensão entre a democracia e capitalismo no nosso final de século.

É que nessas condições da nova constelação política, a democracia representativa perdeu as parcas virtualidades distributivas que alguma

⁴⁶ O parâmetro da dignidade posta neste contexto é dado de forma objetiva, a partir dos Direitos Humanos e Fundamentais erigidos pela história de cada comunidade e universalizados no seu evoluir. Alguns já climatizados e incorporados nas culturas políticas e jurídicas de muitos países. Abordei este tema em meu livro LEAL, Rogério Gesta. *Perspectivas Hermenêuticas dos Direitos Humanos e Fundamentais no Brasil*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

⁴⁷ TELLES, Vera da Silva. *Sociedade Civil e Espaços Públicos: os caminhos (incertos) da cidadania no Brasil atual*. Belo Horizonte: UFMG, 1999, p. 138.

vez teve. Nas novas condições, a democracia redistributiva tem de ser democracia participativa e a participação democrática tem de incidir tanto na atuação estatal de coordenação como na atuação dos agentes privados, empresas, organizações não governamentais, movimentos sociais, cujos interesses e desempenho o Estado coordena. Por outras palavras, não faz sentido democratizar o Estado se simultaneamente não se democratizar a esfera não estatal. Só a convergência dos dois processos de democratização garante a reconstituição do espaço público de deliberação democrática.⁴⁸

O Estado de que estamos falando, pois, não se confunde com a instituição jurídica que toma corpo em seus poderes institucionais, mas 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 evoluir. No mais, tudo pode e precisa ser construído, dependendo da capacidade criativa que temos de superar nossas próprias limitações categoriais restritivas das possibilidades existenciais intersubjetivas que nos prometeu a racionalidade moderna.

Queremos crer, neste particular e com Boaventura de Souza Santos,⁴⁹ que tanto a Sociedade Democrática como o Estado Democrático só se justificam a partir do reconhecimento de suas naturezas multiformes e abertas, constituindo-se ambos num campo de experimentação política emancipadora, permitindo que diferentes soluções institucionais e não-institucionais coexistam e compitam durante algum tempo, com caráter de experiências-piloto, sujeitas à monitorização permanente de organizações sociais com vista a proceder a avaliação comparada dos seus desempenhos.⁵⁰

Esta nova forma de um possível Estado e Sociedade democráticos deve se assentar em dois princípios de experimentação laboratorial:

O primeiro é de que o Estado só é genuinamente experimental na medida em que às diferentes soluções institucionais são dadas iguais condições para se desenvolverem segundo a sua lógica própria. Ou seja, o Estado experimental é democrático na medida em que

⁴⁸ OLIVEIRA, Francisco de; PAOLI, Maria Célia. *Os Sentidos da Democracia*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999, p. 39.

⁴⁹ SANTOS, Boaventura de Sousa. *Reivindicar a Democracia: entre o pré-contratualismo e o pós-contratualismo*. In: OLIVEIRA, Francisco de; PAOLI, Maria Célia. *Os sentidos da democracia*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999, p. 126.

⁵⁰ Criando, por exemplo, mecanismos de acompanhamento e avaliação permanente das instituições (Executivo, Judiciário, Legislativo), tanto no âmbito do controle interno (a ser maximizado com estratégias e instrumentos de visibilidade plena de suas ações), como no do externo (com conselhos corporativos e populares, mais os tradicionais já existentes).

confere igualdade de oportunidades às diferentes propostas de institucionalidade democrática. Só assim a luta democrática se converte verdadeiramente em luta por alternativas democráticas. Só assim é possível lutar democraticamente contra o dogmatismo democrático. Esta experimentação institucional que ocorre no interior do campo democrático não pode deixar de causar alguma instabilidade e incoerência na ação estatal e pela fragmentação estatal que dela eventualmente resulte podem sub-repticiamente gerar-se novas exclusões.⁵¹

O segundo princípio adotado pelo pensador português, com o qual concordamos também, deixa muito claro a importância que o Estado tem ainda na constituição de uma gestão pública compartilhada, pois que deve servir de garante não só da igualdade de oportunidades aos diferentes projetos de institucionalidade democrática, mas também garantir padrões mínimos de inclusão que tornem possível à cidadania ativa monitorar, acompanhar e avaliar o desempenho dos projetos alternativos. Esses padrões mínimos de inclusão são indispensáveis para transformar a instabilidade institucional em campo de deliberação democrática. “O novo Estado de bem estar é um Estado experimental e é a experimentação contínua com participação ativa dos cidadãos que garante a sustentabilidade do bem-estar.”⁵²

Mas de que forma esta relação entre Sociedade e Estado pode potencializar a idéia de gestão compartilhada? Por certo não através exclusivamente dos atuais meios de participação oficial vigentes (voto, parlamento, plebiscito, referendo, etc.), mas através de outras formas e fórmulas de participação.

E aqui vem, por fim, a terceira base epistemológica que informa nossa perspectiva de gestão pública compartilhada, a interlocução política de todos os atores que são afetados pela Administração, resgatando o seu lugar histórico neste âmbito, isto é, os mais legítimos fundadores do Estado, do Mercado e da Administração Pública. 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; assim os Conselhos Regionais de Desenvolvimento, estes devendo auxiliar o Poder 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.

O que ocorre com estes mecanismos de abertura e desconcentração dos po-

⁵¹ Op. cit., p.127.

⁵² Op. cit., p.127.

deres instituídos é que, muitas vezes, são verdadeiramente cooptados pelas falácias e artimanhas de velhas instituições que ainda resistem à distribuição do poder, a despeito de suas falências diante das demandas agregadas e reprimidas. Ou seja, são tomados de assalto por comportamentos e condutas corporativas e mesmo por agentes de parcela da comunidade, já encastelados nas estruturas vetustais do Leviathã Moderno, fazendo deles mais um canal de veiculação dos seus interesses do que dos interesses comunitários.⁵³

Por isto a proposta que temos para viabilizar uma Administração Pública Democrática de Direito parte da idéia de ação comunicativa de Habermas, no sentido de ser necessário, primeiro, nos colocarmos de acordo sobre as proposições assertóricas que constituem as pretensões de validade de nossos discursos e práticas fundacionais do entorno em que nos vemos inseridos (e construímos).

Em outras palavras, mister é que possamos construir pactos semânticos e pragmáticos de comunicação, no intento de alcançar um entendimento sobre o mundo da vida que temos, queremos e sobre como vamos processualmente alcançar isto, tendo em conta que cada etapa desta comunicação tem de conter todos os princípios, valores e fins que estão a informar aquele entendimento, o que quebra violentamente com o conceito de democracia representativa, para reforçar a necessidade de uma democracia mais do que participativa, mas substancial e procedimental, porque permanentemente comprometida com todo o projeto de vida envolvido e causador da própria comunicação, em cada momento dele.⁵⁴

A comunicação do político aqui (compreendida como toda e qualquer manifestação racional sobre as possibilidades da existência) não se apresenta como absolutamente idealista e mesmo niilista, partindo de uma acepção romântica e abstrata do mundo ideal, criado por articulações cerebrinas e ufanistas, mas, pelo contrário, esta comunicação encontra-se já numa fase ulterior da metafísica, porque está no centro fenomenológico de um viver historicamente determinado, constituída de um homem que é fruto de sua condição de ser no mundo; de um ser no mundo que construiu sua historicidade a partir de uma relação de causa e efeito com os seres que o constituem, e que, neste processo, criaram alguns parâmetros de ser e de existir, dentre os quais, numa síntese apertada, aqui podemos indicar os Direitos Humanos e Fundamentais.

Queremos defender que, a partir dos Direitos Humanos e Fundamentais, enquanto marcos normativos de relações sociais pontencialmente dirigidas para o entendimento racional de fundação do mundo da vida, é possível alinharmos alguns

~~contributos à definição de uma comunicação política que seja capaz de viabilizar não~~

⁵³ Isto ratifica nossa tese de que a falta de uma cultura política democrática interfere pontualmente neste cenário.

⁵⁴ Neste sentido, ver o texto de HABERMAS, Jürgen.

⁵⁵ Notadamente em ARISTÓTELES. *Ética à Nicômacos*. Brasília: UNB, 1997.

só o entendimento voltado à emancipação e autonomia do cidadão democrático, mas, fundamentalmente, para articular uma proposta de gestão pública de universos e demandas tão amplos e tensionais, visando resgatar o valor da cidadania aristotélica,⁵⁵ como aquela que participa dos negócios de sua cidade.

Tal participação não é formal ou circunstancial, mas fundacional, eis que, na ação de gestar a cidade, o cidadão a constitui enquanto lugar de civilização, comunhão e existência digna; é nesta cidade que o homem torna-se ser no mundo, porque co-responsável pela sua criação e desenvolvimento, e tudo que diz respeito à cidade diz respeito a ele, simbólica, formal e materialmente.

5 Considerações finais

No início deste trabalho, dissemos que um dos marcos teóricos fundacionais que o animaria seria a contribuição epistemológica de Jürgen Habermas, notadamente a partir de suas valiosas contribuições no projeto original da Escola de Frankfurt,⁵⁶ ou seja, constituir uma teoria social crítica com intenções práticas, redundando suas investigações em projetos de pesquisas interdisciplinares, que procuram estabelecer uma nova relação integrativa entre a filosofia e as ciências humanas,⁵⁷ a partir de uma racionalidade comunicativa.

Esta racionalidade comunicativa ocupa posição privilegiada no pensamento de Habermas. A razão comunicativa se exterioriza no mundo-da-vida e serve de fundamento normativo para a teoria social crítica. De modo que os conceitos de razão comunicativa e mundo-da-vida são utilizados como fundamento de sua teoria social crítica.

O mundo-da-vida constitui o contexto da situação da ação, ele está presente de modo implícito e pré-reflexivo na vida das pessoas, caracterizado por uma certeza imediata, formando uma totalidade.

Como um todo o mundo-da-vida só atinge o campo da visão no momento em que nos colocamos como que às costas do ator e entendemos o agir comunicativo como elemento de um processo circular no qual o agente não aparece mais como o iniciador, mas como produto de tradições nas quais ele está inserido, de grupos solidários aos quais ele pertence e de processos de socializações e de aprendizagem, aos quais ele está submetido. Após esse primeiro

⁵⁶ Sobre a Escola de Frankfurt, ver o texto de JAY, Martin. *The Frankfurt School in Exile*. London: Postford, 1992.

⁵⁷ Retomando, assim, o caminho de uma teoria crítica da sociedade, com a mudança de paradigma de razão instrumental para a razão comunicativa. Ver o texto: TOSTNER, Martin. *Critical Theory of a Conservative Stamp*. New York: Stempell, 2002, p. 39 et seq.

⁵⁸ HABERMAS, Jürgen. *Theorie des Kommunikativen Handelns*. trad. Sérgio Costa Amaro. Frankfurt: Verlag, 1989, p. 38.

passo objetivador; a rede de ações comunicativas forma o meio através do qual o mundo-da-vida se reproduz.⁵⁸

Desta forma, os componentes do mundo-da-vida são os modelos culturais, as ordens legítimas e as estruturas de personalidade, que são sedimentações dos processos de entendimento, da coordenação da ação e da socialização, através do agir comunicativo. Conforme Habermas, “a sociedade compõe-se de ordens legítimas através das quais os participantes da comunicação regulam sua pertença a grupos sociais e garantem solidariedade”.⁵⁹ Ele está fulcrado na prática comunicativa cotidiana e alimentado por um conjunto de elementos resultante da reprodução cultural, da integração social e da socialização, tudo enraizado nas práticas comunicativas.

No âmbito da Administração Pública, o mundo da vida tem sido indutivamente reproduzido a partir de uma comunicação social que se encontra coadada tanto pela ausência de condições objetivas para o entendimento societal,⁶⁰ como pelo fato de que há uma incidência aguda de ideologias hegemônicas operantes sobre o mundo-da-vida, tais como a pré-compreensão de sociedade e vida presentes nos projetos de crescimento econômicos das elites dominantes em um cenário transnacional de interesses corporativos. Tais projetos, além de monológicos, criam mecanismos sedutores de cooptação e convencimento baseado na força do poder físico do mercado, incluindo alguns em detrimento de outros, mas gerando nestes a perspectiva de, em algum momento, restarem contemplados pela inclusão. Tal cenário, além de belicoso e conflitual, gera uma domesticação da cidadania e a sua conseqüente estagnação em termos emancipatórios e de constituição autônoma da civilidade, porque crentes de que há uma evolução natural na escala à saída da barbárie.

Tais fatos, têm implicado a proliferação de Administrações Públicas muito mais centradas em seus Poderes do que em seus Deveres, exatamente porque abandonaram os seus fundamentos neurais, a saber, a cidadania constituinte, construindo novas castas tecno-burocráticas e os respectivos centros herméticos de poder, cujos secretos e indecifráveis códigos de fala não estão acessíveis aos não iniciados, e estes são selecionados endogenamente por estas mesmas estruturas, com técnicas de adestramento fiéis aos moldes e procedimentos instituídos como oficiais, reprodutores, por certo, da *seleção natural* de quem está fora e dentro da civilização.

Estamos propondo, em face do todo ponderado, que tenhamos uma

⁵⁹ Op. cit., p.39.

⁶⁰ Por que as pessoas não possuem códigos lingüísticos comuns para a instituição de pactos semânticos voltados ao entendimento, em face de suas desigualdades materiais (econômicas, culturais, políticas, de saúde, etc.).

nova postura diante do mundo-da-vida, utilizando para tanto uma igualmente nova hermenêutica sobre o Estado, a Sociedade e a Administração Pública, uma hermenêutica que seja capaz de descrever as estruturas daquela comunicação perturbada/coatada de que falamos, para reconstituí-la em termos emancipatórios, o que só pode acontecer na práxis do cidadão comum, sob pena de ser artificial novamente. Esta descrição se revela importante na medida em que ela vai mostrar que o cotidiano excludente em que vivemos, onde somente o Estado Administrador — através de suas instituições tradicionais — detém o monopólio da força física não mais tão legítima para gestar os interesses coletivos, está preestruturado pela tradição⁶¹ e que ele mesmo, bem como o sujeito que compreende, têm seu lugar histórico determinado.

De uma certa forma estamos defendendo a tese de que é mister devolver à cidadania a soberania usurpada pela representação política formal, que tem negado os fundamentos matriciais da civilização moderna e, mais especialmente ainda, no que tange à gestão dos interesses públicos, redefinindo estes interesses como os de toda a comunidade, sendo imperioso não só criarmos instrumentos de co-participação na administração dos interesses da cidade que não são outros que não os interesses de todos os cidadãos, mas também procedimentos de interlocução permanente entre os atingidos e interessados pelas políticas públicas viabilizadoras daqueles. Isto implica reconhecer que tanto é preciso ampliar os espaços de participação material do cidadão na gestão pública, como aquilatar os já existentes (conselhos populares, conselhos de desenvolvimento, comissões temáticas, plebiscito, referendo, etc.).

Mais do que nunca, são os municípios brasileiros os que se prestam melhor a tais experimentos, porque possuidores de estruturas menos complexas em termos de vícios tecno-burocráticos, se comparados com as demais entidades federativas. Ademais, é no espaço físico da cidade que os problemas comunitários e as possibilidades de suas superações têm um plano de visibilidade demarcado com maior grau de intensidade, propiciando um envolvimento potencialmente mais denso dos concidadãos.

Há muito ainda o que construir.

Referências

⁶¹ Nesse sentido, a tradição não é o passado que estanca o presente, mas que fecunda o desenvolvimento social, de modo que o pensamento crítico, em permanente processo de elaboração, afasta sempre a última palavra, evitando incorrer em absolutizações e dogmatismos. Ver o texto: HONNETH, Axel; McCARATHY, Thomas; OFFE, Claus; WELLMER, Albrecht. *Cultural-Political Interventions in the Unfinished Project of Enlightenment*. Cambridge: MIT Press, 1992.

- ALESSI, Renato. *Instituciones de Derecho Administrativo*. Buenos Aires: Casa Editorial, 1990.
- BASTOS, Aurélio Wander. Poder Judiciário e Crise Social. *Revista Ajuris*, Porto Alegre, v. 43, 1998.
- BERNSTEIN, Richar. *Habermas and Modernity*. Cambridge: Polity Press, 1995.
- CANCLINI, Nestor García. *Consumidores e Cidadãos: conflitos multiculturais da globalização*. Rio de Janeiro: UFRJ, 1999.
- CASTORIADIS, Cornelius. *As Encruzilhadas do Labirinto*. São Paulo: Paz e Terra, 1986. v. I.
- COSTA Frederico Lustosa da; CAVALCANTI, Bianor Scelza. Mudança Organizacional do Setor Público. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 25, n. 3, p. 173-84, jul./set. 1991.
- COSTA Frederico Lustosa da; CAVALCANTI, Bianor Scelza. Estado, Reforma do Estado e Democracia no Brasil da Nova República. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 32, n. 4, p.71/82, 1998.
- DAGNINO, Eva. Os Movimentos Sociais e a Emergência de uma Nova Noção de Cidadania. In: DAGNINO, Eva (Org.). *Os anos 90: política e sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1994
- FAORO, Raymundo. *Os Donos do Poder*. Rio de Janeiro: Globo, 1987.
- FEATHERSTONE, Mike. *Cultura Global – nacionalismo, globalização e modernidade*. Petrópolis: Vozes, 1998.
- FORSTHOFF, Ernst. *Tratado de Derecho Administrativo*. Madrid: Druma, 1994.
- FREITAS, Juarez. *A Interpretação Sistemática do Direito*. São Paulo: Malheiros, 1995.
- FREYRE, Gilberto. *Casa Grande e Senzala*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1978.
- FUNG, Norbert. *Deepening Democracy*. London: Verso Press, 2002.
- GORDILLO, Agustín. *Tratado de Derecho Administrativo*. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, 1998.
- GRAMSCI, Antonio. *Os Intelectuais e a Organização da Cultura*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1985.
- HABERMAS, Jürgen. *Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*. Frankfurt: Verlag, 1994.
- HABERMAS, Jürgen. *Strukturwandel der Öffentlichkeit*. Boon: Darmstadt, 1978.
- HABERMAS, Jürgen. *Theorie des Kommunikativen Handelns*. Frankfurt: Verlag, 1989.
- HOLANDA, Sérgio Buarque. *Raízes do Brasil*. Rio de Janeiro: Globo, 1982.
- HONNETH, Axel; McCARTHY, Thomas; OFFE, Claus; WELLMER, Albrecht. *Cultural-Political Interventions in the Unfinished Project of Enlightenment*. Cambridge: MIT Press, 1992.
- JAY, Martin. *The Frankfurt School in Exile*. London: Postford, 1992.
- LEAL, Rogério Gesta. Significados e Sentidos do Estado Democrático de Direito Enquanto Modalidade Ideal/Constitucional do Estado Brasileiro. *Revista Redes*, do Programa do Mestrado em Desenvolvimento Regional da UNISC, Santa Cruz do Sul, v. 3, jul. 1998.
- LEAL, Rogério Gesta. *Direitos Humanos no Brasil: desafios à democracia*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.
- LEAL, Rogério Gesta. *Perspectivas Hermenêuticas dos Direitos Humanos e Fundamentais no Brasil*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000.
- LEAL, Rogério Gesta. *Teoria do Estado: cidadania e poder político na modernidade*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

LEAL, Rogério Gesta. *Teoria do Estado: cidadania e poder político na modernidade*. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

LEFORT, Claude. *L'Invention Democratique*. Paris: Puff, 1989.

MACPHERSON, Thomas. Democracia Delegativa? *Novos Estudos Ceprab*, São Paulo, out. 1991.

MACPHERSON, Thomas. Sobre o Estado, a Democratização e Alguns Problemas Conceituais. *Novos Estudos Ceprab*, São Paulo, v. 36, p. 123-45, jul.1993.

MALANDI, Orlando. *El Nuevo Derecho Publico*. Buenos Aires: Astrea, 1995.

MANIN, Bárbara. *The Principles of Representative Government*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

MARTINS, José de Souza. O Senso Comum e a Vida Cotidiana: *Tempo Social - Revista Sociologia USP*, São Paulo, 1998.

MARTINS, Lúcio. *Reforma da Administração Pública e Cultura Política no Brasil: uma visão geral*. Brasília: Enap, 1997.

MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 1996.

MÜLLER, Friedrich. *Quem é o povo? A Questão Fundamental da Democracia*. São Paulo:Max Limonad,1998.

O'DONNELL, Guillermo. *Transitions from Authoritarian Rule: prospects for democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1996.

OFFE, Clauss. *Problemas Estruturais do Estado Capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1994.

OLIVEIRA, Francisco de; PAOLI, Maria Célia. *Os Sentidos da Democracia*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.

PRZEWORSKI, Anthon. *Democracy, Accoutability and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Reinventar a Democracia*. Lisboa: Gradiva, 1999.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Reivindicar a Democracia: entre o pré-contratualismo e o pós-contratualismo. In: OLIVEIRA, Francisco de; PAOLI, Maria Célia. *Os sentidos da democracia*. Petrópolis,RJ: Vozes, 1999.

SANTOS, Wanderley Gulilherme. Gênese e Apocalipse: elementos para uma nova teoria da crise institucional latino-amerana. *Novos Estudos Ceprab*, São Paulo, n. 20, p.110-118, mar. 1998.

TELLES, Vera da Silva. *O Pobre ou o Cidadão: as figuras da questão social*. Belo Horizonte: UFMG, 1999.

TELLES, Vera da Silva. *Sociedade Civil e Espaços Públicos: os caminhos (incertos) da cidadania no Brasil atual*. Belo Horizonte: UFMG, 1999.

TOSTNER, Martin. *Critical Theory of a Conservative Stamp*. New York: Stempell, 2002.

VIEIRA, Lizt. *Cidadania e Globalização*. Rio de Janeiro: Record, 1998. Os (Des)caminhos da Glo-