



GESTÃO ADMINISTRATIVA DELIBERATIVA E OS MECANISMOS DEMOCRÁTICOS DE COMBATE À CORRUPÇÃO

Rafael Verdum Cardoso Figueiró¹

Larissa Vitória Silveira da Silva

RESUMO: O presente trabalho tem por objetivo demonstrar a evolução do conceito de Estado Administrador e a redefinição do poder que dele decorre. Para tanto, serão analisadas as concepções clássicas de administração a fim de traçar um novo modelo de gestão pública capaz de combater a corrupção. Nele a participação popular e a formação de um sistema jurídico a partir de um diálogo permanente entre a sociedade e administração estão alinhadas para formação de uma nova concepção de Estado. O estudo analisará brevemente a evolução da administração pública, com enfoque específico no modelo administrativo brasileiro, para ao fim propor um novo conceito de administração participativa.

Palavras Chaves: Administração Pública – Estado - Participação Popular - Poder Social.

ABSTRACT: This study aims to demonstrate the evolution of the concept of State Administration and the redefinition of power that it takes place. Therefore, the classical conceptions of administration will be analyzed in order to chart a new public management model able to fight corruption. They popular participation and the formation of a legal system from an ongoing dialogue between the company and management are aligned to form a new conception of state. The study briefly examine the evolution of public administration, with particular emphasis on the Brazilian administrative model for the order to propose a new concept of participative management

Keywords: Government State - Popular Participation - Social Power.

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

¹Advogado, mestrando em Direito UNISC – Santa Cruz, linha de Pesquisa Direito Social e Políticas Públicas. Integrante do Grupo de Pesquisa em Inclusão social e Empoderamento Local, coordenada pelo Pós-Doutor Ricardo Hermany. Email: rfaverdum@gmail.com

Historicamente a Administração Pública foi cunhada a partir de uma concepção estática e hegemônica de poder. Conceitos de patrimonialismo, poder e governo se mesclaram em um só conteúdo. A análise da evolução administrativa demonstra que esse cenário conduziu por muito tempo o Estado a um modelo hegemônico de poder; o qual se mostrou incapaz de atender às exigências e impulsos sociais. Neste cenário o Estado acabou voltando sua atenção para o desenvolvimento de técnicas e estratégias que, em verdade, estavam direcionadas apenas à manutenção do poder estatal.

Nesse sentido, tenta-se encontrar uma solução para o atingimento de uma decisão política que esteja baseada em termos jurídicos e, ao mesmo tempo, estaiada sobre uma teoria política de participação popular.

Para tanto, o primeiro passo é a superação da clássica dicotomia, influenciada pelo pensamento liberal, a qual prega a separação dos espaços de poder entre público e privado. Neste entendimento, o espaço público é um cenário restrito às ações estatais, regido por uma teoria da Legalidade, a qual permite à administração fazer tudo aquilo que a lei lhe permite. Por outro lado, o espaço particular é um *locus* indeterminado, preenchido por atividades que se misturam entre sociais e de mercado. Por tanto, de um lado tem-se o Estado, regulado pelos princípios da legalidade restrita, e de outro a sociedade, regulada ideias de mercado mescladas a conceitos de liberdade social.

Ao traçar um modelo de Estado Administrativo que supere essa visão, salienta-se que a tradicional separação entre Sociedade e Estado está calcada em uma doutrina que deixa de levar em consideração a articulação social desenvolvida pelos atores sociais aos quais as normas estatais estão direcionadas. Então, no intuito de integrar ambos os espaços se faz necessária a aproximação entre Sociedade e Estado, a qual somente pode ser atingida se acompanhada da ideia de uma administração integradora.

No mesmo diapasão, a visão de Estado deve ser reformulada. Embora tenha se estruturado sobre pactos patriarcais que o influenciam e lhe dão forma, o Estado não pode ser concebido como uma entidade monolítica ou neutral; mas deve ser visualizado como um sistema em permanente fluxo. A manutenção de um modelo hegemônico de poder se distancia da participação e do controle popular e conduz o Estado a um quadro de inevitável crise de legitimação. Portanto, é necessário alcançar um grau de articulação e ação política capaz de propor uma interlocução

entre o público e o privado, resultando em uma maximização da qualidade de vida e das prerrogativas fundamentais.

Contudo, a busca pela participação popular não pretende superar o modelo de Estado representativo, mormente nos aspectos relacionados à prestação e defesa dos direitos considerados fundamentais. O que se pretende a partir de um modelo de poder social cunhado através da participação popular é a própria qualificação do Estado mediante instrumentos de auxílio na tomada de decisões.

Assim, o tema da participação popular no controle dos atos administrativos passa a ser tratado com maior relevo. Os ideais democráticos resgatados pela Constituição Federal de 1998 passam a serem assumidos pela Administração. Essa nova atitude participativa está calcada em um conceito de sociedade governante, a qual participa ativamente das tomadas de decisões, deixando de comportar-se como simples destinatária ou retificadora dos atos traçados pelo poder público.

Esse novo modelo administrativo rompe tanto com a repisada separação entre espaço público e privado como com a ideia de administração baseada nos estritos princípios de legalidade e discricionariedade. O poder estatal, então, é redesenhado pelo modelo informador do Estado Democrático de Direito. Isto significa que o novo modelo de Estado Democrático não se satisfaz com a simples ideia de representatividade, mas exsurge, com a Constituição Federal de 1988, um modelo de Estado materialmente democrático, enxergando-se, então, na participação popular uma forma de legitimação de suas decisões

Essa ideia de legitimação democrática advinda junto com a Constituição Federal de 1988 reafirma a necessidade de se superar a ideia de legitimação por aclamação, própria do modelo constitucional anterior, que estava preocupado muito mais em desmobilizar os movimentos sociais, do que estruturar a sociedade com vista à promoção de uma cidadania participativa.

Assim, tomando por base as ideias acima elencadas, passa-se a analisar os conceitos e fundamentos do Estado administrador, buscando a sua superação do atual modelo hegemônico de governança. Nessa esteira, um novo modelo de administração ganha espaço e a clássica ideia de um poder estatal apartado do controle social cede lugar a um modelo administrativo permeado pela participação popular.

Algumas teorias veem o Estado como uma extensão da natureza humana, tal como as adeptas do conceito rousseano; para outras, como as baseadas nas ideias marxistas, o Estado representa em verdade uma manifestação dos meios de produção e culturais. A concepção que melhor se compatibiliza com os propósitos do presente trabalho é aquela extraída da ideia de que o poder político é proveniente de um processo histórico e mundano de constituição do social, mediado por mecanismo de gestão operacional dos interesses públicos e privados localizados em um espaço e tempo determinados. Essa concepção conduz a um conceito objetivo de formação tanto das leis quanto do poder estatal.

Analisando o assunto, Leal (2006, p. 20) afirma que isso decorre da inversão do conceito de razão: as leis são estabelecidas pela vontade do homem e não por um agir Divino. O Estado e o poder passam a ser objetivamente analisados quando o homem passa a considerar-se objetivamente. Sem adentrar nos motivos e nas circunstâncias históricas que influenciaram esta mudança, cabe-lhe apenas afirmar que o Estado, enquanto representação de um poder, nasce da capacidade humana de agir ou de fazer algo associando-se a outros e com eles entendendo-se.

A questão que surge a partir desses conceitos é a de explicar como o Estado pode servir como uma representação imediata. Leal (2006, p. 20), tenta explicar essa celeuma através das respostas à seguinte pergunta: Como o Estado soberano, deve relacionar-se com o povo?

Uma das primeiras respostas encontradas pela doutrina científica foi justamente afasta os conceitos divinos dos políticos. Essas ideias viam no cidadão as condições e possibilidade de desenvolvimento de uma ordem social. Contudo, para que o próprio cidadão possa regular-se é necessário que as regras de contudo estejam claramente expostas. Daí a necessidade de um conjunto de leis que claramente restituísse o poder aos indivíduos.

O exercício do poder pelos cidadãos nos estritos limites da lei é o modelo de liberdade adotado e que tem seu auge entre o fim da idade média e começo da época contemporânea.

A ideia de justificação de poder pode ser exposta a partir dos pensamentos rousseanos, transmitidos por Leal (2006, 23) ao afirmar que o homem tenta encontrar nas leis civis o estado de prazer e liberdade que havia experimentado nas leis naturais. Assim, ao distanciar-se do estado de natureza e tendo formado a sociedade, o homem caminha constantemente no sentido de encontrar uma forma

de estado que recupere a própria natureza, onde o cidadão seja civilmente restituído dos seus direitos naturais.

A partir dessa ideia, é possível afirmar que o Estado social nasce a partir de um contrato, onde os direitos que, em estado de natureza eram absolutos, passam a serem alienados e restringidos no estado social. Consequência desta fórmula de alienação total, encontrasse o conceito de vontade geral. A vontade geral não representa a vontade de todos, mas a vontade de cada um, a vontade coincidente de cada indivíduo. A vontade geral tende ao interesse comum daqueles que a pronunciam, enquanto que a vontade de todos, tende ao interesse particular de cada pronunciante. A vontade geral passa a se identificar com a própria Lei, uma vez que a o objeto das leis é sempre geral e jamais um homem ou um objeto individual.

Analisando o tema Leal (2006, p. 24) aduz que sendo a lei expressão da vontade geral, à qual pertence a soberania; o corpo político esta constituído por cidadãos e iguais e, portanto, não se admite nenhum tipo de substituição pessoal: ao mesmo tempo que todos participam, todos obedecem. O poder soberano, neste sentido, está reunido na unidade do todo social.

A ideia de um corpo político que represente o poder soberano conduz, inevitavelmente, a um modelo de gestão democrática. Este é o modelo de Estado pensado a partir das concepções contratualistas. A ideia de democracia remete a noções de um poder estendido todos os indivíduos em um espaço nitidamente demarcado por regras e procedimentos claros que permitam a participação e ainterlocução de todos os interessados.

A sociedade passa a ser constituída a partir de espaços marcados pelo diálogo e pela interação social. A consequência primária de abertura desses espaços é a transformação dos conceitos de administração pública. Nesse ponto, uma outra questão passa a ganhar relevo, qual seja a que questiona sob quais condições e a partir de que formas se deve atribuir o poder público, e por consequência o poder administrativo público, a responsabilidade da soberania popular.

Para encontrar solução a essas questões, vale analisar a evolução histórica dos mecanismos de gestão.

Se por um lado a instituição de norma cogentes de poder não atingiu o êxito da regulação do poder, por outro a auto regulação caminha por levar a pique toda estrutura e avanços sociais alcançados durante séculos de lutas e batalhas.

A influência da teoria clássica de Montesquieu sobre a repartição de competências fez a administração pública caminhar para assuntos de interesse estritamente estatais. O desenvolvimento social, em termos econômicos, foi deixado ao controle das leis de mercado; em contrapartida, essa posição liberal, conduziu a sociedade a um campo de marginalização e exclusão. O ideal de um estado administrado e mínimo não se mostrou suficiente para bem conduzir os interesses sociais.

Baseado na teoria habermasiana, Leal (2006, p.39) aduz que é preciso repensar o modelo de poder estatal e, por consequência, sistema administrativo. Para ele os velhos conceitos de administração pública centralizadora devem ser superados a partir de pressupostos epistemológicos de uma razão comunicativa, onde os sujeitos desse diálogo sejam o Estado e o Cidadão. Esse sistema tende a legitimar a administração pública através de um processo democrático de comunicação política, o qual vai se basear em mecanismos de co-gestão pública

A superação do modelo clássico de administração não pode ser atingida através de um movimento que vise apenas uma reforma administrativa. Os interesses das classes beneficiadas pela estrutura estatal centralizadora seriam atingidos de morte por esse movimento e tal reforma por óbvio não teria êxito. Então se faz necessário que haja um movimento de ampla adesão política, o qual só vai se concretizar mediante a partir de ações ético-políticas voltadas ao consenso e ao entendimento social. Essa ação comunicativa decorre de um autoconhecimento social dos sujeitos que compõem a sociedade, bem como do esclarecimento sobre ações e projetos da vida que desejam ter.

Perfazendo uma crítica sobre a atual situação brasileira Leal (2006, p. 41) afirma que a atual administração pública no Brasil está fechada em circuitos de poderes institucionais (judiciário, legislativo e executivo), como os únicos espaços legítimos de deliberação e execução dos interesses públicos. Segundo o autor, essa visão deve ser superada em razão da própria falência do modelo hegemônico de Estado.

A falência do modelo de um estado com total supremacia se deve em razão de que o aumento qualitativo e quantitativo das demandas sociais não encontra respostas na tradicional estrutura estatal. Nesse sentido o modelo estatal e a administração pública necessitam ser repensados a partir de um novo modelo de

condução democrática da administração. A partir dessas premissas faz-se um a análise da evolução histórica da administração brasileira, desde do seu embrião imperial até a atual concepção demarcada pela Constituição Federal de 1998.

3 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL: ASPECTOS HISTÓRICOS

Ao tratar do tema da evolução do modelo de administração pública no Brasil, Pereira (2001, p.01) traça um panorama evolutivo que caminha desde do surgimento de uma administração pública patrimonialista, passando a um modelo técnico-burocrático, até atingir um modelo gerencial.

Esse desenvolvimento do modelo administrativo só é possível em razão de duas outras transformações. A primeira diz respeito ao desenvolvimento social-econômico que enfrenta a sociedade brasileira após a declaração da independência do Brasil. A segunda leva em conta o modelo de Estado que vai surgindo a partir da proclamação da república. Tanto o desenvolvimento social quanto a evolução estatal conduziram a administração brasileira a um modelo que atualmente apresentasse como gerencial.

Conforme relata Pereira (2001, p.01) a sociedade brasileira ao final do Séc.XIX era uma sociedade com reflexos escravagistas e baseada em uma economia agrícola industrial. A sociedade ainda comportava-se dentro de uma relação dominada pelo binômio senhores x escravo. Aliada a essa estrutura social, havia ao final do séc. XIX uma estrutura estatal que mesclava ideais patrimonialistas e oligárquicos. Este Estado patrimonial e oligárquico é marcado pela existência de que uma pequena elite de senhores da terra e políticos patrimonialistas que dominavam amplamente o país.

Entre o final do Séc.XIX e o início da segunda década do Séc. XX o poder político do Estado brasileiro estava concentrado em um estamento aristocrático-burocrático de pessoas letradas, principalmente formadas em direito e militares, que derivam seu poder e sua renda do próprio Estado. Daí sua marca de patrimonialista, pois os detentores do poder político confundiam o patrimônio estatal com o particular. A confusão entre público e privado decorre, segundo lembra Pereira (2001, p.4), da formação social brasileira a qual ao fim do Império e na Primeira República possuía um regime político dominado por uma oligarquia em uma primeira fase pelos senhores de engenho do Nordeste e os coronéis de gado do sertão; em

uma segunda, pelos primeiros plantadores de café do Vale do Paraíba; e finalmente os cafeicultores do Oeste paulista.

Esse sistema oligárquico forma, juntamente com a burguesia mercantil, a classe social dominante daquela estrutura social. Isto acaba reproduzindo no Brasil o mesmo sistema montado em Portugal no século XIV por Dom João I, o Mestre de Avis: um estamento originalmente aristocrático, formado pela nobreza decadente que perde as rendas da terra, e, depois, vai se tornando cada vez mais burocrático, sem perder, todavia, seu caráter aristocrático.

Essa é a conjuntura sócio-política que domina o cenário brasileiro até a metade da primeira quadra do séc. XX. Um grupo de detentores de terras que, com o final do império, passaram a integrar a estrutura burocrática do Estado. Possuíam conhecimento técnico oriundo, em grande parte, das faculdades de Direito de Olinda e São Paulo. Tais circunstâncias lhes proporcionavam uma posição estratégica na estrutura administrativa brasileira. Se por um lado os detentores do poder estavam tecnicamente habilitados a coordenar a estrutura administrativa, por outro faziam parecer seus os bens que, na verdade, eram do Estado.

Não há, nessa realidade social um estamento senhorial, porque a renda não deriva da terra, mas é patrimonial, porque deriva do patrimônio do Estado, que em parte se confunde com o patrimônio de cada um de seus membros. O Estado arrecada impostos das classes, particularmente da burguesia mercantil, que são usados para sustentar o estamento dominante e o grande corpo de funcionários de nível médio a ele ligados por laços de toda ordem.

Conforme lembra Pereira (2001, p.7) a proclamação da república não foi endossada pela população; foi mais uma intervenção militar que um movimento social. Daí que no período que se seguiu o regime continuava oligárquico, as eleições, fraudulentas; o eleitorado subira apenas de um para dois por cento da população com a República. A estrutura econômica e a estrutura de poder não haviam mudado. Pelo contrário, com o estabelecimento da federação na Constituição de 1891, e a decorrente descentralização política de um Estado que no Império fora altamente centralizado, o poder dos governadores e das oligarquias locais aumentara ao invés de diminuir. Surge a política dos governadores, que definiria os rumos políticos do país até 1930.

O resultado é a aliança política instável de 1930, que levou não ao Estado liberal, mas ao Estado burocrático e autoritário. O movimento revolucionário, que

desembocará na Revolução de 1930 e no governo Vargas, era intrinsecamente contraditório. De um lado, no seu componente principalmente civil, era liberal: protestava contra a farsa das eleições, propondo ampliar-se o eleitorado e instituir-se o voto secreto, demandava anistia dos condenados por razões políticas, queria terminar com o poder das oligarquias locais, de coronéis e jagunços, e regionais, de presidentes de província.

A República fora descentralizadora e oligárquica. O novo Estado fundado pela Revolução de 1930, ainda que conserve elementos da velha aristocracia, será um Estado antes do que qualquer coisa autoritário e burocrático no seio de uma sociedade em que o capitalismo industrial se torna afinal dominante. Diferentemente da estrutura antecessora, a burocracia que se instalou não tinha caráter aristocrático, nem estava circunscrita ao Estado. Além da clássica tarefa política e administrativa, a nova burocracia passava a ter uma função econômica essencial: a coordenação das grandes empresas produtoras de bens e serviços, fossem elas estatais ou privadas.

Enquanto no setor público Getúlio Vargas realizava, nos anos 30, a reforma burocrática, a civil *servicereform*, que na França, Inglaterra e Alemanha, acontecera na segunda metade do século anterior, e nos Estados Unidos, na primeira década deste século, no setor privado o surgimento de grandes organizações empresariais públicas e privadas promovia o surgimento de uma burocracia moderna, voltada para a produção. A reforma burocrática brasileira começa com a reforma do Ministério das Relações Interesses ainda no final dos anos 20, e toma corpo em 1936, sob a liderança de Getúlio Vargas. Nesse ano é criado o Conselho Federal do Serviço Público Civil, que se consolida através de sua transformação, dois anos depois, no DASP (Departamento Administrativo do Serviço Público), que passou a ser seu órgão executor e, também, formulador da nova forma de pensar e organizar a administração pública.

Enquanto o Estado Patrimonial oriundo da república velha teve longa duração no seio da Sociedade Mercantil e Senhorial, o Estado Burocrático, na Sociedade Capitalista, Industrial teve vida curta. Curta porque a industrialização chegou tarde e logo começou a ser substituída pelo sociedade pós-industrial do conhecimento e dos serviços, curta porque a Reforma Burocrática de 1936 também chegou tarde e foi atropelada pela reforma gerencial, que a globalização imporia e a democracia tornaria possível.

Seguindo a análise do desenvolvimento administrativo do Estado brasileiro Pereira (2001, p.12) que a reforma burocrática mal havia iniciado e já em 1938 temos um primeiro sinal da administração pública gerencial, com a criação da primeira autarquia. Surgia então a ideia de que os serviços públicos na “administração indireta” deveriam ser descentralizados e não obedecer a todos os requisitos burocráticos da “administração direta” ou central. Entretanto, a tentativa da reforma e do seu agente, o DASP, continuava a ser a implantação de uma burocracia clássica no país, tendo como modelo a reforma na França e nos Estados Unidos.

Em 1964 os militares intervêm pela quarta e última vez na história do país, e por quase vinte anos um regime autoritário modernizador toma conta do país. Celebra-se então uma grande aliança da moderna burocracia civil e militar com as classes médias burocráticas do setor privado e com a burguesia brasileira, que deixava de ser mercantil e mesmo industrial para ser uma classe capitalista diversificada e complexa. Os militares promovem, com a ativa participação de civis, a reforma administrativa de 1967, consubstanciada no Decreto-Lei 200.

Esta era uma reforma pioneira, que prenunciava as reformas gerenciais que ocorreriam em alguns países do mundo desenvolvido a partir dos anos 80, e no Brasil a partir de 1995. Reconhecendo que as formas burocráticas rígidas constituíam um obstáculo ao desenvolvimento quase tão grande quanto as distorções patrimonialistas e populistas, a reforma procurou substituir a administração pública burocrática por uma “administração para o desenvolvimento”: distinguiu com clareza a administração direta da administração indireta, garantiu-se às autarquias e fundações deste segundo setor, e também às empresas estatais, uma autonomia de gestão muito maior do que possuíam anteriormente, fortaleceu e flexibilizou o sistema do mérito, tornou menos burocrático o sistema de compras do Estado.

Por outro lado, o poder, que desde 1945 havia sido descentralizado para os estados da federação, e novamente centralizado nas mãos do governo federal. Operava-se, assim, um duplo movimento no Estado brasileiro: a reforma administrativa o conduzia à desconcentração do poder (descentralização administrativa, maior autonomia de decisão das agências), enquanto no plano político federativo o poder voltava a ser centralizado na União. O aspecto mais marcante da Reforma Desenvolvimentista de 1967 foi a desconcentração para a

administração indireta, particularmente para as fundações de direito privado criadas pelo Estado, as empresas públicas e as empresas de economia mista, além das autarquias, que já existiam desde 1938. Através das fundações (que antecipavam as organizações sociais criadas na Reforma Gerencial de 1995) o Estado dava grande autonomia administrativa para os serviços sociais e científicos, que passavam, inclusive, a poder contratar empregados celetistas.

Pereira (2001, p.17) lembra que em 1985, depois de uma longa e difícil transição, que começa com a reação da sociedade civil ao Pacote de Abril de 1977, o país retornou ao regime democrático. Com a democracia o poder volta a descentralizar-se para os estados da federação, e agora também para os municípios. Os governadores dos estados recuperam o poder que haviam tido na Primeira República (1889-1930) e na Primeira Democracia (1945-19), ao mesmo tempo que os prefeitos surgem como novos atores políticos relevantes. A crise do Estado autoritário, burocrático-capitalista, de 1964 – crise fiscal e crise política – está sem dúvida na base da descentralização política. Esta, no passado fora resultado do poder de oligarquias locais; agora era demanda da nova sociedade civil que surgira em todo o país.

Então um novo modelo de estado que supere a hegemonia clássica se faz presente; um estado que não seja totalmente interventor, mas que ao mesmo tempo possibilite uma administração voltada ao social. Um modelo administrativo que esteja permeado pelo diálogo social. Assim aparece ser o modelo Estado Subsidiário.

4 A ADMINISTRAÇÃO SUBSIDIÁRIA: UM NOVO MODELO DE GESTÃO ADMINISTRATIVA

A noção de subsidiariedade é dada pela ideia de complementariedade. De um lado temos o Estado, o qual dispõe da supremacia de poder, do outro estão as pessoas privadas, as quais em uma democracia buscam o máximo de liberdade, mediante o mínimo de restrições possíveis. Assim, a subsidiariedade surge como superação da dicotomia público x privado, sem estabelecer qual direito é complementar ao outro.

A subsidiariedade pode ser interpretada ou utilizada como argumento para conter ou restringir a intervenção do Estado, postulando necessariamente o respeito à liberdades dos indivíduos e dos grupos, desde que não sejam retomada as funções

minimalistas do Estado Negativo. Esse entendimento é corroborado pelas ideias de Baracho (2010, p. 30) quando afirma que o princípio da subsidiariedade é uma garantia contra a arbitrariedade e que procura inclusive suprimi-las, por meio de uma reorganização política do Estado. No intuito de informar a organização do Estado, o princípio da subsidiariedade prega que este deve deixar à unidade menor, a liberdade de fazer tudo aquilo que seja juridicamente possível; sendo que a intervenção estatal deve ocorrer na medida supletiva de apoio aos homens ou na contenção de ilicitudes.

Seguindo esse entendimento, Baracho (2010, p.48) afirma que seria injusto reservar a uma sociedade maior aquilo que a menor poderia fazer. Disso podemos extrair que a sociedade subjacente é subsidiária a Estado e, que os cidadãos que compõe esta sociedade são subsidiários em relação à sociedade.

Assim a ideia de uma administração subsidiária passa a ser vista, então, como um agir estatal intermediário: antes do poder administrativo deferir quais as competências que irá executar, é preciso verificar se o pluralismo social é capaz de executá-las. Sendo igual as possibilidades de execução deve-se dar preferência ao menor nível. Nessa seara, a administração subsidiária assemelha-se a uma repartição de competências entre sociedade e Estado; ao mesmo tempo que impede o intervencionismo estatal, exige do próprio Estado ajuda na promoção do pluralismo político mediante uma intervenção supletiva.

Contudo, uma administração que se diga subsidiária, não objetiva destruir as concepções estatais, mas ordená-las de forma responsável. A intervenção estatal deve ser feita no sentido de ajuda aos membros do grupo estatal, não para absorvê-los, mas para promovê-los. Dessa forma, ao mesmo tempo que se reforça a ideia de Estado, a administração subsidiária não permite a absorção automática da comunidade subjacente.

Embora não esteja literalmente disposto na Constituição, ele deriva diretamente da ideia de democracia participativa e da descentralização do poder. O poder que, no Estado centralizador, estava nas mãos de uma unidade nacional, passa agora para o cenário de uma gestão local. Nesse sentido a subsidiariedade aparece como a base de um federalismo democrático, operando como mecanismo de separação vertical e redistribuição horizontal das competências.

Em sua perspectiva vertical, a subsidiariedade tem a ver com o conceito de descentralização territorial adotado pelo ordenamento jurídico, referindo-se às

distribuições de competência territorial. Ao analisar a questão Hermany (2010, p. 85) afirma que a Constituição Federal de 1988 representa um avanço da participação municipal na tomada de decisões, já que durante muito tempo a autonomia local foi reduzida em razão do período ditatorial brasileiro.

A descentralização horizontal, por outro lado, opera no sentido de proporcionar a redistribuição local de competências. Essa redistribuição acontece tanto para ampliar as atribuições na execução de políticas públicas como para promover descentralização da produção normativa; passando para o menor *locus* federativo a legitimidade da produção do direito. Nesse contexto, o alargamento da competência locais serve como mecanismo apropriado para a produção de um direito social condensado, conceituado como sendo aquele que provém de âmago da sociedade e contamina toda ordem normativa que lhe é superior.

Alguns mecanismos de participação popular ajudam a reforçar a ideia de um modelo administrativo subsidiário. Podemos colocar entre eles as audiências públicas e o acesso popular, por meio dos portais de transparência, ao controle das despesas e patrimônio público.

Sem deixar de lado outros importantes mecanismo de consulta democrática, tais como o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular, as audiências públicas representam a maximização dos debates democráticos. As discussões que se originam no decorrer de uma audiência pública não são possíveis de ocorrerem em outras formas de participação popular.

Nesse sentido, podemos definir a audiência pública como um instrumento voltado ao aperfeiçoamento e à implantação de políticas democráticas, agindo como mecanismo idôneo de formação de consenso a respeito da legalidade e da atuação administrativa. Por tais razões, as audiências públicas ganham maior relevo frente a outros mecanismos de debate, pois desbravam um fértil campo para a concretização de uma administração subsidiária.

Embora de longa existência, pois a deliberação popular remonta à antiga democracia grega, o instituto das audiências públicas só foi incorporado ao ordenamento jurídico brasileiro com o advento da Constituição Federal de 1988. Não obstante a universalização do sufrágio com a Constituição de 1934, a participação popular, só obteve maiores dimensões na política nacional a partir da redemocratização atingida na promulgação da Constituição Federal de 1988.

Porém, conforme adverte Hermany (2007, p. 301) a abertura desses espaços deve ser precedida de um amplo debate social. A construção de um direito social pressupõe uma redefinição dos conceitos de democracia e de sociedade. De outra forma, a participação popular passa a valer como mero instrumento homologatório das decisões tomadas antecipadamente por um corpo técnico. No mais das vezes as audiências públicas pouco servem para o debate popular, tornando-se apenas fruto de uma exigência legal.

O instituto das audiências públicas é um instrumento de debate, serve como mecanismo de reforço da cidadania, pelo qual os atores sociais têm a possibilidade de se tornarem produtores e consumidores do direito social produzido a partir da obtenção do consenso. As audiências públicas devem propiciar, em suma, uma ligação entre a sociedade e o Estado Administrador; onde a sociedade passa a assumir uma posição de participante das decisões políticas e não simples destinatárias dos comandos administrativos. A participação da sociedade na política é indispensável e a tecnologia auxilia para isto. Ela torna o acesso às informações e a fiscalização mais acessíveis; mais do que indispensável, é um exercício do poder do cidadão junto a Administração Pública. Daí poder-se afirmar que as audiências públicas eletrônicas podem ser usadas não apenas como ferramenta de formalização da Gestão Pública, mas como mecanismo de participação popular, visando acabar com os sigilos mantidos pela administração, efetivando a transparência de informações e colaborando para que esta participação da sociedade seja executada de forma simples.

Com a mesma importância na formação do consenso popular, os mecanismos de controle da administração pública surgem como novo instrumento no auxílio da implementação de uma administração subsidiária.

Nesse contexto, destaca-se alguns marcos jurídicos e regulamentadores da participação popular na formação e execução dos atos administrativos. Dentre eles podemos citar a Lei 12.527/2011 – Lei de Acesso à Informação - a qual visa regulamentar o direito popular de acesso às informações, previsto no art. 5º, inciso XXXII da Constituição Federal bem como o direito de acesso aos registros administrativos e às informações sobre atos de governo, também previstos na Constituição Federal no art. 37, §3º inciso II. A Lei de acesso à informação faz com que se efetive a participação social, os órgãos públicos (legislativo, executivo e

judiciário) devem cumprir essa lei e todo e qualquer cidadão tem o direito de obter tais informações tal lei ainda prevê sanções caso não seja cumprida.

A LAI ao dispor o acesso às informações sobre despesas, receitas e patrimônio público implementa uma prática de materialização da democracia participativa. O cidadão passa a ter acesso aos dados técnicos dos atos administrativos e, dessa forma, toma contato com o substrato necessário para bem dialogar com o Estado na busca por implementação de uma política social. Nesse sentido a LAI perfaz a ideia de um instrumento de garantia popular contra a hegemonia administrativa, traçando um caminho para a participação subsidiária do estado e deixando o cidadão a par das ações administrativas.

Esses conceitos de participação popular por meio de espaços como o das audiências públicas, onde se oportunize a obtenção de um consenso, bem como a oferta de material técnico que dê embasamento ao diálogo entre a administração e o cidadão repercute verticalmente na estruturação de um novo modelo de Estado e de gestão administrativa que pode muito bem ser denominado de co-gestão popular.

4 INICIATIVAS DEMOCRÁTICAS DE COMBATE À CORRUPÇÃO

O estabelecimento de uma democracia mais participativa e deliberativa pode ensejar um controle mais eficaz aos males provocados pela corrupção. Segundo a análise de Leal (2013, p.204), nos últimos anos, já é possível perceber no Brasil, o surgimento de novos ciclos de participação popular, o que demonstra o amadurecimento social quanto aos assuntos relacionados com a administração pública e o combate à corrupção.

Contudo, as origens do poder representativo conduziram a sociedade a uma situação de dominação representativa e confusão entre espaço público e privado. Essa situação passou a ser encarada como um modo normal - e até mesmo como o único possível - para o exercício do poder político. Algumas fórmulas, as quais se propõe a explicar o surgimento e o aprofundamento do poder político moderno, não conseguem superar a fissura existente entre as instituições representativas e a própria sociedade civil organizada.

Nesse sentido, Leal (2013, p.207) afirma que os espaços de exercício de poder foram, progressivamente, afastando-se do âmago social, o que contribuiu para o desenvolvimento de ações corruptivas por parte dos atores políticos. Longe do

controle social a casta burocrática encarregada o da administração pública exerce livremente o poder. Diante desse quadro, emerge a importância de se discutir sobre a possibilidade de implementação de novos procedimentos democráticos, os quais habilitem os cidadãos para uma atuação política baseada no diálogo e na obtenção do consenso.

A deliberação pública realizada fora do âmbito estatal constitui a base para a legitimação das decisões de interesse público. O estabelecimento desses novos modelos de articulação e controle político permitem uma nova concepção de controle do poder e, por consequência, um método eficaz de combate à corrupção.

A base para o encorajamento social, com vista ao enfrentamento do tema da corrupção dá-se na legitimação dos atores sociais na tomada de decisões que garantam a execução e fiscalização das políticas públicas. Todos aqueles potencialmente envolvidos devem opinar e tomar acento na discussão de métodos de controle social e no estabelecimento de um novo quadro de poder.

Como práticas voltadas a esse encorajamento social de combate à corrupção, podemos citar alguns projetos que vem sendo desenvolvidos em âmbito nacional e que demonstram a preocupação com o tema da participação popular na tomada de decisões e no combate à corrupção.

Em linhas gerais, o Brasil já ratificou três tratados internacionais que preveem uma abertura ao diálogo internacional entre os organismos de combate à corrupção. São eles o Decreto Legislativo nº 348/2005, o qual ratifica a Convenção da Nações Unidas Contra Corrupção; o Decreto Lei 3678/2000, o qual trata sobre a Convenção sobre o Combate à Corrupção de Funcionário Públicos Estrangeiros; o Decreto Lei 4410/2002, o qual versa sobre a Convenção Interamericana de Combate à Corrupção.

Ainda que tais diplomas versem sobre matéria internacional, há, sobre a perspectiva da concretização de ações públicas, um forte direcionamento do tema de combate à corrupção. Mediante a ratificação de tais convenções o Estado Brasileiro adere oficialmente aos programas de estímulo ao combate à corrupção mundialmente consagrados.

Pode-se ainda ser citado, calcado na avaliação feita por Leal (2013, p.210), os programas de combate à corrupção realizados pela Controladoria Geral da União. A Controladoria Geral da União instalou dois programas dignos de nota: o Olho Vivo no Dinheiro Público e o Fortalecimento da Gestão Pública.

O primeiro programa teve início em 2004 visando incentivar o controle social. O objetivo é fazer com que os cidadãos, nos diversos municípios brasileiros, atuem para a melhor aplicação dos recursos públicos. Com a iniciativa, a CGU busca estimular e prover o cidadão de instrumentos para realizar o controle do uso dos recursos públicos. Procura-se dar condições para a participação de conselheiros municipais, lideranças locais, agentes públicos municipais, professores e alunos, entre outros. A participação do cidadão na prevenção e no combate à corrupção busca envolver a sociedade numa mudança pela educação, pelo acesso à informação e pela mobilização social.

Já o programa Fortalecimento da Gestão Pública visa corrigir as falhas na aplicação dos recursos públicos. Para prevenir essas falhas, a CGU criou o Programa de Fortalecimento da Gestão Pública (FGP), no qual são capacitados os gestores públicos municipais para a correta aplicação desses recursos.

Outros programas de incentivo à participação popular na gestão pública e de combate à corrupção mediante mecanismos sociais, tais como o Estratégia Nacional de Combate à corrupção e Lavagem de Dinheiro, criada em 2003 com fito de, inicialmente, combater à lavagem de dinheiro, ganhou novos rumos e passou a enfrentar frontalmente o tema da corrupção.

De outras tantas ações que, no desiderato de combater ao mau corrosivo da corrupção, uma merece destaque especial: a criação do Programa Nacional de Transparência e Acesso à Informação.

Nesse sentido, a Lei 12.527/2011 -Lei de Acesso à Informação- passou a estabelecer novas diretrizes para que o Estado administrador oportunize a participação popular na tomada de decisões. A Lei de Acesso à Informação passou a obrigar à administração pública o acesso direto a ferramentas que oportunizem a fiscalização dos atos administrativos de gestão. O Estado passa a ter a obrigação de informar, a todos os cidadãos, por meio da rede mundial de computadores, os atos de administração e gestão.

Por meio de tais portais, o cidadão dispõe de uma ferramenta de controle social e pode tornar-se um fiscal contra atos corruptivos. O acesso aos indicadores de gastos, empenho de verbas públicas e sobre a administração patrimonial, além de fortalecer a democracia participativa, rompendo com a velha ideia de Estado representativo patrimonialista, contribui para o amadurecimento do espírito democrático e fortalece os laços que ligam o cidadão ao Estado. É justamente o

fortalecimento dos laços sociais que darão legitimidade e a garantia de uma democracia participativa voltada à eliminação dos atos corruptivos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pelo exposto pode-se concluir que o atual modelo administrativo já não supre as necessidades de uma sociedade hiperdimensionada. Disto decorre a necessidade de uma administração que materialmente implemente uma democracia participativa, no intuito de proporcionar um permanente diálogo entre os sujeitos componentes da sociedade e o Estado administrador, com vista a suprir as demandas sociais.

Essa nova concepção administrativa tende a romper com o tradicional modelo de democracia representativa, instituindo em seu lugar uma democracia participativa. A partir do momento em que os procedimentos de gestão pública são redefinidos, o um novo conceito de administração passa a ganhar espaço. Por consequência, uma administração voltada à participação popular, a qual oportuniza mecanismos de controle e participação social, se mostra embrionária de um novo modelo estatal.

Contudo o modelo de um estado permeado pela participação e pelo controle social, não supera a clássica estrutura estatal. Os avanços democráticos e as garantias sociais concretizados pelo tradicional modelo de estado não podem ser abandonados em nome de um novo quadro administrativo. Contudo a noção de estado hegemônico deve ser gradativamente substituída pela implementação da noção de Estado Subsidiário e, dessa forma, o conceito de administração passa a ser adjetivado pela participação social. Neste cenário, as ações administrativas são residualmente absorvidas pelo poder estatal, toda vez que poder social não puder efetivamente suprir as demandas.

É nesse diapasão, que convergem as teorias de um direito social, o qual ao mesmo tempo que é destinado aos atores sociais encontra nestes destinatários sua fonte de formação, e de consenso argumentativo, o qual vê na articulação política dos cidadãos a legitimidade de decisão sobre assuntos que lhe afetem diretamente.

A par desse conteúdo político, o surgimento de mecanismos como o da participação popular por meio de audiências públicas e o controle dos atos administrativos por meio dos portais de transparências, evidenciam o surgimento do novo conceito de gestão pública: a co-gestão participativa.

REFERÊNCIAS

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. O Princípio de Subsidiariedade: Conceito e Evolução. Rio de Janeiro: Forense, 1996.

BOBBIO, Norberto. O Futuro da Democracia. 7. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

BRASIL, Agência Nacional de Energia Elétrica. Audiências e consultas públicas. Brasília: ANEEL, 2006

_____. Lei 10.257, de 10 de julho de 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm>. Acesso em: _____. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

COSTA, Marli Marlene Moraes da. (Org.) Direitos e políticas públicas VIII. Curitiba: Multidea, 2013

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Do Processo Legislativo. 4. ed. atual. São Paulo: Saraiva, 2001.

GURVITCH, Georges. La idea del Derecho Social. Granada: Editorial Comares, S.L., 2005.

HÄBERLE, Peter. Hermenêutica constitucional - a sociedade aberta dos intérpretes da Constituição: contribuição para a interpretação pluralista e "procedimental" da Constituição. Tradução de Gilmar Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1997.

HERMANY, Ricardo. (Re)Discutindo o espaço local: uma abordagem a partir do direito social de Gurvitch. Santa Cruz do Sul. EDUNISC: IPR, 2007.

_____. (Org.) Empoderamento Social Local. Santa Cruz do Sul: IPR, 2010.

_____. Município na Constituição: Poder local no Constitucionalismo Luso-Brasileiro. Curitiba: Juruá, 2012.

LEAL, Rogério Gesta. Estado, Administração Pública e Sociedade: novos paradigmas. Porto Alegre: Livraria do Advogado. 2006

_____. Participação Social na Administração pública. In: HERMANY, Ricardo (Org.). Empoderamento Social Local. Santa Cruz do Sul: IPR, 2010. p. 51-76.

_____. Teoria do Estado: cidadania e poder político na modernidade. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

_____.(Org.) Gestão local e políticas públicas. SantaCruz do Sul: IPR,201020 de abril de 2015.

MORAIS, José Luis Bolzan de. A idéia de Direito Social: o Pluralismo Jurídico de Georges Gurvitch. Porto Alegre : Livraria do Advogado, 1997.

PEREIRA, Henrique MioranzaKoppe. Subsidiariedade horizontal e democracia administrativa: uma. Abordagem a partir daeficiência das políticas públicas de saúde urabana em bairros de Caxias do Sul, 2014. 263 f. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Direito Mestrado e Doutorado. Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2014.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. Do Contrato Social. Tradução de Antônio P. Machado. Estudo crítico de Afonso Bertagnoli. Ed. especial. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2011.