

DELINEAMENTOS ACERCA DA GESTÃO PÚBLICA COMPARTIDA NO BRASIL

Neida Terezinha Leal Floriano¹

Resumo: O presente ensaio pretende analisar, de forma breve, a trajetória da gestão pública no Brasil, acompanhando a evolução da sociedade e as transformações de atuação do Estado, assim como das mudanças de estratégias dos governos. De igual forma, destaca-se o papel do Estado que passa a ser mais um ente regulador do que propulsor do processo de desenvolvimento do país. Nesse contexto, o Estado contemporâneo assume fundamental papel no sentido de ordenar o intenso caos e a acentuada exclusão social provocada pelo gerenciamento do Estado Moderno, em especial, a tarefa de administrar os conflitos que permeiam a sociedade pluralista, tensa e multicultural que o criou.

Palavras-chave: gestão pública – desenvolvimento- sociedade pluralista – exclusão social

Abstract: This essay aims to examine, briefly, the trajectory of public management in Brazil, following the evolution of society and the changing role of the state, as well as the changes in strategies of governments. Similarly, there is the role of the state which is more than a loved propellant regulator of the development process of the country. In this context, the contemporary state is fundamental role in the intense chaos and order marked social exclusion caused by management of the Modern State, in particular, the task of managing the conflicts that permeate the pluralistic society, multicultural tense and who created it.

public management - development, pluralistic society - social exclusion

Keywords:

Considerações iniciais

O rompimento com o modelo positivista resultante da complexidade inter-relacional existente em uma sociedade pluralista e multicultural impõe aos operadores do direito uma nova postura de atuação e participação, a partir de uma releitura conceitual e principiológica inserida na nova ordem jurídica, mediante processo interpretativo mais aberto e dinâmico, no sentido de conformação à nova realidade social. Tal tarefa se torna possível e encontra assentamento na jurisdição constitucional que busca a democratização

¹ Advogada. Especialista em Ciências Penais e em Direito Penal Contemporâneo. Professora da URCAMP e da Faculdade São Francisco de Assis - UNIFIN. Mestre em Direito.

jurisdicional, mediante mecanismos de efetiva atuação do Judiciário, visando alcançar maior atuação constitutiva e participação ativa dos intérpretes da Constituição.

Na ótica de Bresser Pereira o Estado brasileiro enfrentou várias mudanças nos seus paradigmas de gestão pública, desde o patrimonialista, predominante até o século XIX, passando pelo burocrático durante o século XX -baseado na forma e na norma -, para, na última década, ser perseguido o paradigma gerencial, mediante adoção de estratégias de resultados na prestação de serviços².

Nessa linha, destaca o mesmo autor que diante das disfunções características das organizações burocráticas do setor público, tais como: centralização, rigidez de procedimentos e padronizações, apego às regras e reduzida orientação por resultados surgiram as últimas reformas administrativas do Estado em resposta à inoperância efetiva da burocracia³. Nesse particular, concentra-se a discussão acerca da relação do Estado, governo e sociedade, no plano da verticalidade, conforme lição de Rogério Gesta Leal⁴.

Conforme observa esse autor, ao longo dos últimos anos, acentuou-se o debate acerca do papel do Estado e das atividades de governo, objetivando um maior controle do desempenho estatal a fim de evitar a centralização ocorrida em outras épocas, notadamente nos períodos monárquico e medieval.

Sinala-se que a finalidade do controle estatal se resume em assegurar a lógica do estado contemporâneo - bem comum - a todos os atores sociais, porquanto toda atividade do gestor público deve ser pautada nessa direção, vez que se trata de um encargo de defesa, conservação e aprimoramento dos bens, serviços e interesses da sociedade. No dizer de

² PEREIRA, Bresser *apud* SANTOS, Clezio Saldanha dos. *Introdução à gestão pública*. São Paulo: Saraiva, 2006, p.4.

³ SANTOS, Clezio Saldanha dos. *Idem*, *ibidem*.

⁴ Assevera o autor que nenhum desses sujeitos (Estado, governo e sociedade) possui autonomia e capacidade política para dar conta dos desafios que essa relação implica. Exemplifica, apontando o paradoxo existente na sociedade brasileira que se apresenta constituída, em tese, em regime democrático, no entanto, no Estado do Maranhão a sociedade é mantida em regime medieval, vez que 40% da população vive em condições subumanas.

Clezio Saldanha dos Santos “o controle desenvolve uma consciência estratégica voltada para o aperfeiçoamento contínuo”.⁵

É nessa perspectiva que Rogério Gesta Leal analisa o desenvolvimento de atividades tecno-burocráticas do Estado, mediante criação de novos instrumentos e mecanismos institucionais disciplinados por normas imperativas que visam a efetiva operacionalização da gestão pública no Brasil. Nesse sentido, menciona que

“para o desenvolvimento de suas atividades técnico-burocráticas, o Estado/governo, enquanto instituição jurídica e política, têm, ao longo de sua conformação histórica, instituído procedimentos e mecanismos de operacionalização de gestão, tudo regulado positivamente por normativas cogentes. Entretanto, isso, por si só, de um lado, não garante êxito em suas práticas cotidianas de administração dos interesses públicos, e, de outro, não assegura um plano de visibilidade imediata dos seus comportamentos oficiosos – requisitos indispensáveis, por exemplo, para a agenda econômica e política da Idade Moderna”⁶.

1 Alguns aspectos do atual modelo de Estado e de Sociedade

A partir da concepção inicial de Estado de Direito⁷ verifica-se a transmutação de diversos paradigmas na esfera jurídica, desde a superação do direito natural, perpassando pela evolução do direito positivo até a estruturação do modelo atual de Estado. Nesse contexto, vários fenômenos históricos se desenvolveram durante essa trajetória, merecendo aqui uma breve contextualização.

A análise dos antecedentes teóricos que conformam o Estado Constitucional pressupõe uma averiguação acerca dos fenômenos político-jurídico-sociais que fizeram parte dos momentos históricos que o antecederam.

⁵ SANTOS, Clezio Saldanha dos. *Introdução à gestão pública*. São Paulo: Saraiva, 2006, p.63.

⁶ LEAL, Rogério Gesta. LEAL, Rogério Gesta. *Estado, Administração Pública e Sociedade: novos paradigmas*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2006, p. 38.

⁷ O princípio do Estado de direito é, fundamentalmente, um princípio constitutivo, de natureza material, procedimental e formal [...] que visa dar resposta ao problema do conteúdo, extensão e modo de proceder do Estado.[...] Pressupõe a existência de uma Constituição que sirva – valendo e vigorando – de ordem jurídico-normativo fundamental vinculativa de todos os poderes públicos. Canotilho sintetiza os pressupostos materiais do princípio do Estado de Direito em juridicidade, constitucionalidade e direitos fundamentais, em que a Constituição tem por fundamento o respeito à dignidade da pessoa humana e busca garantir, com efetividade, os direitos e liberdades fundamentais. CANOTILHO, J.J. Gomes *apud* COELHO, Yuri Carneiro. *Bem jurídico-penal*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2003, p. 110 et seq.

Remanescente da Revolução Francesa surge o Estado Liberal⁸ com o propósito de inibir os abusos do absolutismo que pairavam na Europa, direcionando a solução dos conflitos sociais ao Poder Legislativo, diante da possibilidade de restringir a liberdade individual através da lei.

Destaca-se no Estado Liberal a supremacia dos direitos naturais do homem (individuais) como corolários do direito de propriedade (no sentido de direito natural) os quais se constituem em limites ao poder estatal, regulado por normas que sobrelevam a atuação do Poder Legislativo. Nessa visão, situa-se a separação entre Estado e Sociedade Civil em face da dicotomia entre a esfera política - Estado - e a privada - econômico -, *locus* da sociedade civil.

O Estado Social de Direito, “também chamado Estado Intervencionista, de Bem-Estar-Social, Estado Providência ou Assistencial”⁹ nasce no segundo pós-guerra. Segundo Perez Luño, “teve uma origem híbrida, fruto de um compromisso entre tendências ideológicas opostas: por um lado representou uma conquista do socialismo democrático, por outro uma vitória do pensamento liberal mais progressista”.¹⁰

Em outras palavras, a nova concepção de Estado impõe interferência do Estado na Sociedade Civil, mediante ações efetivas que garantam a realização dos direitos individuais a todos os cidadãos. Assim sendo, os direitos sociais reconhecidos como de segunda dimensão se traduzem em direitos positivos, porquanto exigem efetiva atuação do Estado, o que resulta em maior evidência do Poder Executivo.

No entanto, a partir da constitucionalização dos direitos econômicos sociais e culturais é atribuída à Constituição uma nova função, mais gerenciadora, em face da incorporação de novas dimensões de direitos e valores, portanto, a Constituição passa a ser

⁸ O Estado Liberal surgiu na Inglaterra em oposição ao Estado absoluto. GORCZEWSKI, C.; LEAL, M. C.H.; SILVA JÚNIOR, E. B. *Ibidem*, p. 45.

⁹ GORCZEWSKI, C.; LEAL, M. C.H.; SILVA JÚNIOR, E. B. *Introdução ao estudo da política, teoria do estado e da constituição*. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2007, p. 53.

¹⁰ *Ibidem*, p. 51.

política e normativa, vez que além de preservar o caráter político faz ressurgir a normatividade, objetivando a eficácia e validade dos direitos fundamentais.

Com efeito, a mudança de paradigma ocorreu em decorrência dos massacres havidos na Segunda Guerra Mundial que determinaram a inclusão de valores essenciais ao Estado de Direito. É nesse contexto que tais valores passam a fazer parte do ordenamento jurídico e exigem do Estado compatível prestação jurisdicional.

Diante da preocupação com o “critério da maioria”¹¹, na efetivação dos direitos fundamentais, desloca-se para o Judiciário o foco de tensão, na medida em que a Constituição dispõe de garantias e mecanismos de proteção que possam realizar e resguardar esses direitos. Assim, depreende-se que a proteção de tais direitos pode ser realizada mediante a utilização de diversas ações, dispostas na Constituição brasileira de 1988, *v.g.*, o *habeas corpus*, o mandado de segurança, ação popular, dentre outros.

Para além disso, outra característica que merece destaque neste modelo de Estado é a concepção comunitarista, vez que os indivíduos vivem em coletividade e necessitam de integração entre o texto normativo e a realidade social. Neste particular, destaca-se que a sociedade é composta de elementos – cidadãos – diferentes, portanto, complexa, o que torna imperiosa a função do direito no sentido de garantir a igualdade e respeitar a diferença. Por conta disso, a Constituição deve ser encarada como um documento em construção que não possui conteúdo acabado, definitivo.

Em razão disso, a atuação do Estado contemporâneo não pode mais ser pautada somente em normas tradicionais, diante da necessidade de criação de normas mais diretivas, com nova conotação, em face da proeminência dos novos valores inseridos na Constituição.

¹¹ Segundo ensinamentos de Mônia C. H. Leal, este é reconhecido como critério de legitimação do nazifacismo. “[...] fazendo com que o constitucionalismo moderno confiasse, a partir da experiência negativa de legitimação do nazi-facismo pela vontade da maioria, ao Judiciário, mais especificamente à justiça constitucional, a guarda da vontade geral, encerrada de modo permanente nos princípios fundamentais positivados na ordem jurídica. *Ibidem*, p. 41.

O Estado assumiu o papel de principal provedor dos direitos sociais e com toda a evolução que se apresentou na sociedade, tornou-se complexa a atuação estatal, acabando por dificultar o desempenho desse papel estatal.

Não há dúvidas de que a sociedade civil configura-se como sendo a base das relações, econômicas, culturais, sociais, de onde surgem conflitos que demandam resoluções políticas. Mas, também é a base para produzir alternativas para a solução de conflitos surgidos neste contexto social e tecnológico.

Para José Afonso da Silva os direitos decorrem na medida em que cada titular de direitos individuais tem o dever de reconhecer e respeitar igual direito do outro, bem como o dever de comportar-se, nas relações inter-humanas, com postura democrática, compreendendo que a dignidade da pessoa humana do próximo deve ser exaltada como a sua própria.¹²

Visualiza-se um novo paradigma de cultura social - é um reconhecimento de que há tantos direitos assegurados e igualmente muitos deveres que essa sociedade civil precisa assumir. Inverte-se, portanto aquele discurso acerca de democracia baseado na representação, pois no modelo proposto há o direito de participação da sociedade.

De acordo com a análise feita por Rogério Gesta Leal¹³ acerca do contexto social da sociedade brasileira pode-se afirmar que, atualmente, vive-se sob o prisma de um “globalismo localizado”, conforme entende Lizt Vieira. Tal situação é evidenciada a partir da influência de determinadas práticas transnacionais sobre situações locais, as quais se desestabilizam em face de exigências daquelas.

Por conta disso, observa-se que há um deslocamento na supremacia do Estado Moderno, vez que os direitos e a comunidade saem da tutela específica do território e passam a ser gestados, no tocante ao estabelecimento e manutenção da ordem, por espaços mais gerais, inspirados em valores e interesses locais e particulares.

¹² SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. São Paulo: Malheiros, 1998. p. 199.

¹³ LEAL, Rogério Gesta. *Op. Cit.* p. 42.

Diante dessa transformação que trasmuda o poder e os locais de decisão, se vislumbra o surgimento da idéia de uma aldeia global, que faz nascer o cidadão universal, e, dá origem ao fenômeno da descentralização e de novos sujeitos detentores de direitos e poder. Esses novos atores, mais coletivos do que individuais, possuem experiência histórica na luta dos movimentos sociais, marcada pela criação de espaços em busca da cidadania, na defesa de direitos, em prol de uma vida mais digna e de uma sociedade mais pacífica e fraterna.

Nesse contexto, redefine-se o papel do Estado, o qual passa a ser mais um ente regulador do que propulsor do processo de desenvolvimento do país. Assim, o Estado contemporâneo assume fundamental papel no sentido de ordenar o intenso caos e a acentuada exclusão social provocada pelo gerenciamento do Estado Moderno, em especial, a tarefa de administrar os conflitos que permeiam a sociedade pluralista, tensa e multicultural que o criou. É nessa dimensão ampla que se situa a nova concepção da administração pública, fruto de uma “realidade complexa e não-unitária, caracterizada pela coexistência de diversos órgãos que cooperam e competem no processo de gestão das políticas públicas”¹⁴.

Nessa esteira, observa-se que o movimento de democratização de uma sociedade vincula-se ao processo de organização do Estado, que tem por finalidade estabelecer o bem comum, mediante instituição de mecanismos de prevenção e solução de conflitos existentes na sociedade.

Assim, qualquer reflexão sobre o papel da administração pública no novo contexto político deve ser feita a partir de uma análise em todo o conjunto de medidas adotadas ao longo da história, vez que o Estado hodierno herdou práticas tecno-burocratas que excluem a participação da sociedade.

¹⁴ CAVALCANTI, Bianor Scelza. *Alem da (re)forma do aparelho do estado: para uma nova política de gestão pública*. In: Desenvolvimento e construção nacional: políticas públicas, p.35.

Assim, verifica-se que, na atualidade, os fins da Administração Pública convergem para um único objetivo, qual seja: o bem comum da coletividade administrada, cujos fundamentos se encontram assim delineados:

- “- presunção de papéis apropriados, na elaboração de diretrizes, tanto por parte do chefe do Executivo como do Legislativo e do Judiciário;
- capacidade de incorporar as diretrizes adotadas a planos funcionais de operação;
- habilidade, por parte daqueles encarregados das operações, para dirigir e coordenar estas operações a fim de que sejam cumpridos os planos”¹⁵.

Nesse processo de sistematização, observa Rogério Gesta Leal que a atividade de gerenciar os interesses públicos surge com o Estado, notadamente, com o Estado de Direito. Aliás, refere o autor, que perseguindo-se uma concepção mais clássica acerca da atividade estatal chega-se à formulação teórica de Montesquieu no tocante à tripartição dos 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 a proteger o cidadão contra abusos ou desvios dos detentores deste poder”¹⁶.

Nessa linha de raciocínio, extrai-se a máxima de que a tentativa de ruptura do modelo medieval e antigo de exercício do poder público, a partir de tais formulações, não sustenta essa postura, diante da evolução dos grupos sociais e até da política, em face de suas intensas complexidades.

Significa dizer que a frustração desse modelo, vincula-se ao fato de que o movimento de superação do medievo ocorreu interligado com uma nova proposta econômica para o Ocidente, voltada especificamente ao mercado das relações de produção, no qual uma de suas principais preocupações era afastar as arbitrariedades oriundas dos regimes monárquicos e eclesiásticos, deixando, então, a cargo da mão invisível desse mercado a responsabilidade pelo desenvolvimento social pacífico.

¹⁵ SANTOS, Clezio Saldanha dos. *Op. Cit.* p. 13.

¹⁶ LEAL, Rogério Gesta. *Estado, Administração Pública e Sociedade: novos paradigmas*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2006, p. 38.

Todavia, forçoso reconhecer que as aspirações do liberalismo clássico não se concretizaram, e que, ao contrário do pretendido, provocaram intenso processo de exclusão e marginalização até então nunca observado.

Nessa concepção, sustenta o mesmo autor que

“evidenciada a fragilidade e insuficiência do Estão Mínimo, perquirido por projetos liberais de Sociedade, diante das profundas crises e demandas sociais causadas pelo próprio modelo, impõe-se verificarmos se as funções outorgadas nos umbrais da Idade Moderna aos institutos de gestão pública ainda persistem”¹⁷.

A questão a ser analisada, no dizer de Rogério Gesta Leal, diz respeito ao condicionamento da

“legitimidade da Administração Pública no Estado Democrático de Direito à existência de um processo democrático de comunicação política que institui um espaço permanente de construção de entendimentos racionais sobre o que se pretende em termos de sociedade e governo[...], para em seguida, se passar ao nível dos seus dimensionamentos em políticas públicas efetivadoras das demandas que elas representam” [...] ¹⁸.

Nesse diapasão, insta referir que o atual modelo de sociedade civil se apresenta como um novo sujeito social ativo que busca, no mínimo, discutir os problemas que afetam a sociedade, além da própria atuação enquanto grupo social organizado.

Diante da extensão do território brasileiro, que implica em grandes desigualdades sociais, a necessidade de aperfeiçoamento democrático ultrapassa a esfera da ampliação do sufrágio universal, sendo indispensável a adoção de medidas de enfrentamento mais eficazes.

Por essa razão, novos paradigmas, de inspiração habermasiana, deverão ser adotados na criação de mecanismos que possibilitem a leitura e construção de novas formas de gestão pública.

¹⁷ LEAL, Rogério Gesta. *Op. Cit.* p. 39.

¹⁸ LEAL, Rogério Gesta. *Estado, Administração Pública e Sociedade: novos paradigmas*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2006, p. 39.

2 Reflexões sobre a Gestão Pública Compartida no Brasil

A partir da Constituição de 1988 houve significativa alteração no modelo de gestão pública, diante na nova proposta política que funda o Estado Democrático de Direito, exigindo um realinhamento da administração pública aos programas de governo. Nesse sentido,

“Qualquer reflexão acerca do papel da administração pública no novo contexto político do país deve basear-se numa análise das tentativas de reformas implementadas, uma vez que o novo governo não opera num vácuo organizacional; ao contrário, herdou uma burocracia pública influenciada, também, pelos esforços anteriores de reforma”¹⁹

Na conformação da sociedade atual, a crescente complexidade das necessidades, a falta de recursos e as novas aspirações dos cidadãos exige uma atuação mais efetiva do Estado, com resultados satisfatórios mediante criação de políticas públicas de inclusão social.

Destaca-se que todas essas razões de justificação estão inter-relacionadas, porquanto possuem vínculos necessários, quais sejam, os interesses comunitários. Assevera o mesmo autor, dizendo

“entendemos que os níveis de complexidade que apresenta a sociedade contemporânea estão a exigir a revisão dos paradigmas que informam, classicamente, o problema da Administração Pública (reduzida a aspectos técnicos-burocráticos de competência exclusiva do aparelho estatal). Para tanto, estamos propondo, como referencial teórico alternativo a este modelo clássico, a contribuição de Jürgen Habermas, notadamente, no que tange a Teoria Procedimental da Democracia e seus pressupostos informativos, quando procurara aferir, dentre outras coisas, quais as condições e possibilidades do Direito (e para a pesquisa, notadamente o Direito Administrativo) cumprir com uma função de integração social naquelas sociedades”²⁰.

Desse modo, é consequência natural do desenvolvimento social a necessidade de readequação e aprimoramento das atividades estatais. Significa dizer que na sociedade contemporânea o que se observa é a busca de melhores instrumentos administrativos para atingir os atos de gestão pública, ou seja, uma relação produtiva entre Estado e políticas

¹⁹ CAVALCANTI, Bianor Scelza; PECCI, Alketa. *Desenvolvimento e construção nacional: políticas públicas*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005, p. 35.

²⁰ LEAL, Rogério Gesta. *Estado, administração pública e sociedade: novos paradigmas*, p.60.

públicas. Neste particular é que se situa a chamada gestão pública compartilhada, cuja característica é a criação de instrumentos teóricos capazes de atender as demandas sociais.

No dizer de Rogério Gesta Leal, com a nova Constituição houve grandes mudanças na relação entre Estado, Sociedade e Administração Pública, vez que surge na morfologia do Estado um novo elemento, qual seja, a sociedade civil que perpassa todos os outros elementos – ministérios, secretarias, etc.-, na qual se verifica a participação ativa da sociedade entre os interlocutores: Estado, sociedade e mercado.

A par desse panorama, tem-se um novo cenário na relação entre Estado, Sociedade e Administração e as políticas públicas de inclusão social, mediante um novo conceito de interlocução.

Seguindo-se a linha de entendimento desse autor, observa-se no Brasil um desequilíbrio estrutural no diálogo político entre Estado, mercado e sociedade civil, muito embora a comunicação do Estado com os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário mantenha-se estável, mediante instrumentos convencionais contínuos. A problemática situa-se na comunicação do Estado com os demais atores sociais, i.e., o mercado, que, por vezes, ocorre de forma bastante ampla, o que dificulta sobremaneira o diálogo.

Por outro lado, percebe-se que o mercado organizado estabelece uma interlocução bastante formal. Nesse contexto, torna-se necessária a equalização desse desequilíbrio, mediante criação de mecanismos e instrumentos de ampliação das possibilidades do equilíbrio semântico, objetivando uma comunicação democrática.

Conforme adverte Rogério Gesta Leal as bases epistemológicas de uma gestão pública compartilhada resultam de um novo paradigma de cultura social, de um novo conceito de sociedade e de um novo conceito de interlocução entre Estado e sociedade que surgem a partir da Constituição Federal de 1988.

Na tentativa de solucionar o tema da gestão pública no Brasil Rogério Gesta Leal apresenta a seguinte proposta:

“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 categorias a serem utilizadas em sua delimitação conceitual matricial²¹.

Apresenta e avalia as bases de sustentação dessa perspectiva, dizendo que

“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 [...] [...]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 foi desenhada, apenas, para ação política no marco do Estado e de suas instituições oficiais” [...] [...]“por fim, a terceira base epistemológica que informa nossa perspectiva de gestão pública compartida: a interlocução política de todos os atores que são afetados pela Administração, resgatando o seu lugar histórico neste âmbito, i.é, os mais legítimos fundadores do estado, do Mercado e da Administração Pública”²².

Para Rogério Gesta Leal, ser cidadão “implica, tanto em reivindicar os direitos de aceder e pertencer ao sistema sóciopolítico, como no direito de participar na reelaboração do sistema, definindo, portanto, aquilo de que queremos fazer parte”.²³

De outro vértice, adota-se o entendimento desse autor para afirmar que a idéia de Estado Democrático de Direito está intimamente associada à existência de uma Sociedade Democrática de Direito, que defende o conceito de democracia calcado na soberania popular e na participação popular, tanto direta ou indiretamente, o que constituiu o denominado princípio participativo²⁴. Nesse sentido, refere que

“Para tanto, a desificação da democracia à sociedade brasileira implica, salvo melhor juízo, não só oportunidades materiais de acesso da população à gestão pública da comunidade, mas fundamentalmente de fórmulas e práticas de

²¹ LEAL, Rogério Gesta *Estado, administração pública e sociedade: novos paradigmas*, p.51.

²² LEAL, Rogério Gesta. *Estado, Administração Pública e Sociedade: novos paradigmas*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2006, p. 51-4.

²³ Idem. *Ibidem*.

²⁴ LEAL, Rogério Gesta. *Possíveis dimensões jurídico-políticas locais dos direitos civis de participação social no âmbito da gestão dos interesses públicos*. In: *Administração Pública e Participação Social na América Latina*, p.390.

sensibilização e mobilização dos indivíduos e das corporações à participação, através de rotinas e procedimentos didáticos que levem em conta as diferenças e especificidades de cada qual”.²⁵

Em que pese a responsabilidade de implantação de tais medidas, no atual contexto social, não recair apenas a um único sujeito social, por estar ampliada a diversas instituições e órgãos de representações, entende-se, perfilhando-se na mesma linha de raciocínio deste autor, que, ainda, é tarefa do Estado o *locus* principal de promover a constituição de uma Sociedade Democrática de Direito, em razão da principiologia valorativa dessa sociedade que se encontra plasmada no texto constitucional, precipuamente, a dignidade da pessoa humana, assim como os compromissos de emancipação republicana também abarcados pela Constituição de 1988.

Nesse passo, a base teórico-referencial de Habermas é adotada como referência reflexiva, porquanto parte da premissa de que a administração pública de demandas sociais precisa primeiro ser compreendida a partir de uma nova perspectiva teórico-social que viabilize uma racionalidade civilizatória e complexa de inclusão social com comprometimento da comunidade, bem como necessita ser observada como “lócus” constante de controle e participação social na esfera do gerenciamento dos interesses públicos.

A partir da concepção de Habermas pode-se identificar alguns pressupostos epistemológicos e filosóficos da gestão de políticas públicas no Estado Democrático de Direito, quais sejam: o pacto semântico, os níveis de subjetividade dos interlocutores e o controle social e político dos resultados da comunicação entre os interlocutores.

O pacto semântico entre os interlocutores implica a construção de categorias, conceitos comuns, objetivando a discussão de cada elemento que vai compor a comunicação. A comunicação só é deficitária em face da ausência de pactos semânticos, os quais, por sua vez, possuem requisitos indispensáveis, tais como, veracidade, validade e devem ser partilhados no mesmo espaço de tempo e local.

²⁵ Idem. Ibidem.

Importante destacar que não são todos os acordos ou pactos semânticos que são possíveis na comunicação jurídica, tendo em vista que no campo da comunicação os conceitos e as categorias que constituem os argumentos dos discursos e falas necessitam ser justificados e comprovados racionalmente.

Além do pacto semântico devem ser observados os níveis de subjetividade dos interlocutores, ou seja, a capacidade de compreensão destes interlocutores e a capacidade de manifestação da vontade dos mesmos em face desta compreensão. São os níveis de subjetividade dos interlocutores que vão viabilizar o equilíbrio estrutural no diálogo político, ou seja, uma comunicação democrática. Relativamente à participação social, tem-se que ela vai se operar a partir das interlocuções.

Por fim, impende ressaltar que no âmbito da atual Constituição ser cidadão perpassa a idéia específica de ter os direitos individuais reconhecidos pelo ente estatal, porquanto possui conformação mais ampla voltada às práticas sociais e culturais, notadamente, em “ações emancipadoras e politicamente confirmatórias do estatuto universal”²⁶, reconhecidas universalmente e, se constitui em verdadeira estratégia política de inclusão social.

Considerações Finais

De acordo com o exposto, em síntese apertada, pode-se dizer que existe uma associação intrínseca entre Estado, Constituição e Direito, porquanto a realidade da sociedade contemporânea não está dissociada da evolução política, da organização social, tampouco, dos avanços alcançados pela teoria jurídica no decorrer dos tempos.

De igual forma, inegável reconhecer que muitos eventos históricos contribuíram para a formação do atual modelo de Estado, contudo, se destaca dois fenômenos que serviram de substrato para a exata construção, quais sejam: o nascimento do Estado moderno com suas particularidades, em especial, a positivação do Direito e, na seqüência temporal, os períodos de pós-guerra, com o surgimento de Estados subordinados a Constituições.

²⁶ LEAL, Rogério Gesta. *Estado, Administração Pública e Sociedade: novos paradigmas*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2006, p. 50.

Observa-se que no atual Estado Democrático de Direito, a normatividade da Constituição está sedimentada em princípios e regras substanciais voltados à proteção e realização dos direitos humanos fundamentais. Destarte, o fundamento desse modelo de Estado é a dignidade da pessoa humana.

De igual sorte, vislumbra-se que a sociedade hodierna está assentada no pluralismo, presente em todas as esferas sociais, o que faz brotar uma multiplicidade de idéias, necessidades e ambições que serão reguladas pela Constituição. Nesse sentido, imperiosa uma nova interpretação da Constituição em face da nova realidade social. Neste cenário é na doutrina de Peter Häberle que se encontra o fundamento para a nova interpretação constitucional.

Em análise aos modelos de Estado e Sociedade Civil, configurados na Carta Política de 1988, a partir do pensamento de Rogério Gesta Leal, pode-se dizer que a função do Estado não se restringe à garantia de “igualdade de oportunidades aos diferentes projetos de institucionalidade democrática, mas deve também garantir padrões mínimos de inclusão, que tornem possível à cidadania ativa criar, monitorar, acompanhar e avaliar o desempenho dos projetos de governo e proteção da comunidade”²⁷.

Nesse sentido, assevera esse autor, com o qual se comunga do mesmo entendimento, que há uma necessidade urgente de ser instituída uma Administração Pública Democrática de Direito que, dentre outras inspirações, adote a idéia de ação comunicativa de Habermas, que defende a construção de “pactos semânticos e pragmáticos de comunicação, no intento de alcançar um entendimento sobre o mundo da vida que temos, que queremos e sobre como vamos, processualmente, alcançar isto, tendo em conta que cada etapa desta comunicação tem que 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,

²⁷ LEAL, Rogério Gesta. *Possíveis dimensões jurídico-políticas locais dos direitos civis de participação social no âmbito da gestão dos interesses públicos*. In: Administração Pública e Participação Social na América Latina, p.393.

mas substancial e procedimental, porque permanentemente comprometida com todo o projeto de vida envolvido e causador da própria comunicação, em cada momento dele”.²⁸

Em suma, a proposta epistemológica apresentada por Rogério Gesta Leal entende-se ser a mais adequada e efetiva para operacionalizar uma gestão pública válida e eficaz que possa minimizar as desigualdades sociais e atender as demandas sociais existentes em uma Sociedade Democrática de Direito. Nesse contexto, conclui Rogério Gesta Leal dizendo

“a partir do espaço da cidade, constituída na cidadania, as responsabilidades de gestão dos interesses comunitários que lhes são particulares, uma vez compartilhadas, devem ser o resultado direto de políticas públicas integradoras e de inclusão social, fruto da capacidade de articulação entre os interesses públicos e privados, cujas bases filosóficas e operacionais precisam ser pensadas e executadas a partir das premissas que esboçamos acima”²⁹.

Referências Bibliográficas

BAUMAN, Zygmunt. *O Mal-estar da pós-modernidade*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora, 1998.

CAPELLA, Ana Cláudia. *Perspectivas Teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas*. In: Políticas Públicas no Brasil. HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (orgs.). Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007.

CAVALCANTI, Bianor Scelza; PECI, Alketa. *Além da (re)forma do aparelho do Estado: para uma nova política de gestão pública*. In: Desenvolvimento e Construção Nacional: Políticas Públicas. CAVALCANTI, Bianor Scelza; RUEDIGER, Marco Aurélio; SOBREIRA, Rogério. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

LEAL, Rogério Gesta; BREUNIG, Eltor; CENCI, Daniel. *As Relações entre os poderes locais como base da sustentação política: descentralização e participação popular*. In: Direitos Sociais e Políticas Públicas: desafios contemporâneos, LEAL, Rogério Gesta; ARAÚJO, Luiz Ernani Bonesso de (orgs.) Tomo 2, Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2003.

²⁸ LEAL, Rogério Gesta. *Estado, Administração Pública e Sociedade: novos paradigmas*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2006, p. 55.

²⁹ LEAL, Rogério Gesta. *Op. Cit.* p.56.

LEAL, Rogério Gesta (org.). *Possíveis dimensões jurídico-políticas locais dos direitos civis de participação social no âmbito da gestão dos interesses públicos*. In: *Administração Pública e Participação Social na América Latina..* Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2005.

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

_____. *Direitos Humanos no Brasil: desafios à democracia*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

SANTOS, Clezio Saldanha dos. *Introdução à gestão pública*. São Paulo: Saraiva, 2006.