



UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ
DIRETORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA



RENATO PINHEIRO FERREIRA

**REPERCUSSÕES DA GESTÃO PÚBLICA NA CRISE DE
REPRESENTATIVIDADE**

MONOGRAFIA DE ESPECIALIZAÇÃO

PATO BRANCO

2014

RENATO PINHEIRO FERREIRA

**REPERCUSSÕES DA GESTÃO PÚBLICA NA CRISE DE
REPRESENTATIVIDADE**

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Especialista na Pós Graduação em Gestão Pública, Modalidade de Ensino a Distância, da Universidade Tecnológica Federal do Paraná – UTFPR – *Câmpus* Pato Branco.

Orientadora: Prof^a. MS. Giovanna Pezarico

PATO BRANCO

2014



TERMO DE APROVAÇÃO

**REPERCUSSÕES DA GESTÃO PÚBLICA NA CRISE DE
REPRESENTATIVIDADE**

Por

RENATO PINHEIRO FERREIRA

Esta monografia foi apresentada às horas do dia de de 2014 como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista no Curso de Especialização em Gestão Pública, Modalidade de Ensino a Distância, da Universidade Tecnológica Federal do Paraná, *Câmpus* Pato Branco. O candidato foi argüido pela Banca Examinadora composta pelos professores abaixo assinados. Após deliberação, a Banca Examinadora considerou o trabalho

Profª. MS. GIOVANNA PEZARICO
UTFPR – *Câmpus* Pato Branco
(orientadora)

Prof Dr. _____
UTFPR – *Câmpus* Pato Branco

Prof Dr. _____
UTFPR – *Câmpus* Pato Branco

Dedico este trabalho a minha família, em especial a minha mulher, por ter compreendido as horas de estudo que dediquei na construção deste trabalho; aos amigos que fiz no pólo presencial e a minha orientadora Prof^a. MS. Giovanna Pezarico. Sem a participação de cada um deles não seria possível a conclusão deste trabalho.

A razão forma o ser humano, o sentimento o conduz.

Jean-Jacques Rousseau

RESUMO

RENATO PINHEIRO FERREIRA. REPERCUSSÕES DA GESTÃO PÚBLICA NA CRISE DE REPRESENTATIVIDADE. 2014. 59 folhas. Monografia (Especialização Gestão Pública). Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Pato Branco, 2014.

As democracias ocidentais, não obstante a consolidação institucional de seus regimes políticos atravessa grave problema que aparece com cada vez mais força: a crise do sistema representativo. A percepção difusa e generalizada das populações afetadas é a de que o Estado e suas instituições não existem em função da realização dos seus anseios, que são os reais titulares do poder e cuja vontade deveria se perseguir. Em razão desse problema contemporâneo, que acaba por minar o próprio fundamento da democracia (o exercício do poder pelo povo), a Constituição da República brasileira de 1988 previu diversas formas de participação popular nas instâncias decisórias da gestão pública, desde sua promulgação. Sabe-se, no entanto, que esses instrumentos foram insuficientes, na medida em que não conseguiram mobilizar a sociedade brasileira a adentrar as repartições públicas e auxiliar os administradores a tomar as decisões que melhor visassem ao interesse público. Nesse contexto, além da consciência de que os organismos públicos não podem ser "caixas-pretas", mas devem ser transparentes e permeáveis às manifestações dos destinatários dos serviços e ações, novas ferramentas de participação vêm sendo implementadas, como as Ouvidorias e as Audiências Públicas, mas não com a mesma intensidade nem de maneira uniforme entre as diversas esferas da federação. No entanto, em função do pouco tempo durante o qual essas políticas administrativas vêm sendo implementadas, bem como a falta de massificação de sua utilização, eles ainda não foram capazes de reverter a grave crise na confiança dos brasileiros em relação às instituições sociais pertencentes à Administração Pública, conforme demonstrou pesquisa divulgada pelo IBOPE. Demonstrou-se, nessa linha, a ineficácia das previsões meramente normativas, ainda que com fundamento constitucional. Demonstrou-se prevalecerem as práticas.

Palavras-chave: Democracia. Sistema Representativo. Participação Popular. Administração Pública.

ABSTRACT

RENATO PINHEIRO FERREIRA. IMPLICATIONS OF PUBLIC MANAGEMENT REPRESENTATION IN CRISIS. 2014. 59 folhas. Monografia (Especialização Gestão Pública). Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Pato Branco, 2014.

Western democracies, despite the institutional consolidation of their political regimes, cross serious problem that appears with increasing strength: the crisis of the representative system. The diffuse and widespread perception of affected populations is that the state and its institutions do not exist due to the realization of their desires, which are the real holders of power and whose will should pursue. Due to this contemporary problem, which ultimately undermine the very foundation of democracy (the exercise of power by the people), the Constitution of the Brazilian Republic 1988 has predicted various forms of popular participation in decision-making bodies of public administration, since its enactment. It is known, however, that these instruments were insufficient, in that it failed to mobilize Brazilian society to enter public offices and assist administrators in making the decisions that were intended to better the public interest. In this context, besides the awareness that public bodies can not be "black boxes", but must be transparent and permeable to the manifestations of recipients of services and actions, new participatory tools have been implemented, such as the Ombudsman and Public Hearings, but not with the same intensity or evenly among the various levels of the federation. However, due to the short time during which these administrative policies have been implemented, as well as the lack of massification of their use, they have not been able to reverse the severe crisis in confidence in relation to Brazilian social institutions belonging to the Administration public, as demonstrated by research released by IBOPE. It has been shown, in this line, the ineffectiveness of purely normative predictions, albeit with constitutional basis. It has been shown prevailing practices.

Keywords: Democracy. Representative System. Popular Participation. Public Administration.

LISTA DE FIGURAS

Figura 01: Revisão participativa dos instrumentos de Planejamento.....	39
Figura 02 : Relatório 1ª Fase Audiências Públicas.....	40
Figura 03 : Audiências Públicas.....	40
Figura 04: Relatório 2ª fase Plano Diretor.....	41

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 01: ICS Instituições.....	43
Gráfico 02: ICS Instituições - Continuação.....	45
Gráfico 03: ICS Instituições - Continuação.....	45
Gráfico 04: Comparação intertemporal dos índices de confiança entre as diversas instituições sociais.....	46
Gráfico 05: Comparação intertemporal entre os índices de confiança da instituição isoladamente considerada: Corpo de Bombeiros.....	47
Gráfico 06: Comparação intertemporal entre os índices de confiança da instituição isoladamente considerada: Igrejas.....	47
Gráfico 07: Comparação intertemporal entre os índices de confiança da instituição isoladamente considerada: Forças Armadas.....	48
Gráfico 08: Comparação intertemporal entre os índices de confiança da instituição isoladamente considerada: Meios de Comunicação.....	48
Gráfico 09: Comparação intertemporal entre os índices de confiança da instituição isoladamente considerada: Empresas.....	49
Gráfico 10: Comparação intertemporal entre os índices de confiança da instituição isoladamente considerada: Organização da Sociedade Civil.....	49
Gráfico 11: Comparação intertemporal entre os índices de confiança da instituição isoladamente considerada: Polícia.....	50
Gráfico 12: Comparação intertemporal entre os índices de confiança da instituição isoladamente considerada: Bancos.....	50
Gráfico 13: Comparação intertemporal entre os índices de confiança da instituição isoladamente considerada: Escolas Públicas.....	51
Gráfico 14: Comparação intertemporal entre os índices de confiança da instituição isoladamente considerada: Poder Judiciário.....	51
Gráfico 15: Comparação intertemporal entre os índices de confiança da instituição isoladamente considerada: Presidência da República.....	52
Gráfico 16: Comparação intertemporal entre os índices de confiança da instituição isoladamente considerada: Governo Federal.....	52
Gráfico 17: Comparação intertemporal entre os índices de confiança da instituição isoladamente considerada: Eleições e Sistema.....	53
Gráfico 18: Comparação intertemporal entre os índices de confiança da	

instituição isoladamente considerada: Governo Municipal.....	53
Gráfico 19: Comparação intertemporal entre os índices de confiança da instituição isoladamente considerada: Sindicatos.....	54
Gráfico 20: Comparação intertemporal entre os índices de confiança da instituição isoladamente considerada: SUS.....	54
Gráfico 21: Comparação intertemporal entre os índices de confiança da instituição isoladamente considerada: Congresso Nacional.....	55
Gráfico 22: Comparação intertemporal entre os índices de confiança da instituição isoladamente considerada: Partidos Políticos.....	55

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
1.1 JUSTIFICATIVA	13
1.2 OBJETIVO GERAL.....	13
1.3 OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	14
2 REFERÊNCIAL TEÓRICO	15
2.1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E SUAS FUNÇÕES.....	15
2.2 EXERCÍCIO DO PODER DE FORMA DIRETA.....	18
2.2.1 PLEBISCITO	18
2.2.2 REFERENDO.....	19
2.2.3 INICIATIVA POPULAR	21
2.3 CRISE DE REPRESENTATIVIDADE	23
2.4 INSTRUMENTOS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR NA GESTÃO PÚBLICA	25
2.4.1 INSTRUMENTOS NORMATIVOS	26
2.4.2 INSTRUMENTOS NÃO NORMATIVOS OU ADMINISTRATIVOS	32
3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	37
4 ANÁLISE DOS DADOS	38
4.1 EXEMPLO DE IMPLANTAÇÃO DAS FERRAMENTAS PARTICIPATIVAS	38
4.1.1 MUNICÍPIO DE SÃO PAULO	38
4.2 PESQUISA DE CONFIANÇA NAS INSTITUIÇÕES	42
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	57
6 REFERÊNCIAS	58

1 INTRODUÇÃO

O presente estudo tem como temática a crise de representatividade, um problema contemporâneo experimentado não somente pelo Brasil, mas por diversos países em diversos continentes. A crise de representatividade pode ser compreendida como o sentimento difuso de que as instituições estatais não funcionam em benefício dos titulares do poder soberano, o povo. Há uma profunda desconfiança da população em relação aos organismos públicos e as demais instituições sociais.

Não há dúvida de que todo o poder emana do povo, conforme artigo 1º da Constituição Federal do Brasil: *“Art. 1º, § único, CRFB/88: Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”*.

Há a possibilidade de exercício direto do poder pelo povo, do que se depreende da leitura do excerto acima. No entanto, não é a forma de exercício do poder tradicional. O vultoso número de pessoas aptas ao exercício do poder de forma direta e a complexidade dos temas objeto de deliberação tornam o exercício do poder dessa forma, salvo raras exceções, completamente inviabilizado. Figura como característica principal de nossa democracia, bem como das demais democracias ocidentais, a existência da representação política, mecanismo pelo qual são eleitos representantes que farão concretas as vontades dos titular primitivo do poder.

Diversas são as causas desse vício no processo democrático, como o abuso do poder econômico, a concentração de renda, a impossibilidade de parte considerável dos indivíduos de exercer a cidadania por condições materiais agudamente desfavoráveis, dentre outras causas.

O que se pretende investigar é se a Administração Pública e seus processos, procedimentos e forma de gestão têm influência nesse processo. Pode a Administração Pública e seus agentes colaborar com o processo democrático ou serão neutros em relação a ele? Diante de tal problemática foi definido como objetivo geral investigar teoricamente os principais aspectos da crise no processo

representativo, no contexto da gestão pública. Para tanto, foram definidos como objetivos específicos, os seguintes: a) analisar as influências da Administração Pública e seus agentes no processo representativo, identificando sua repercussão na legitimidade das instituições do Estado; b) Indagar sobre quais modelos de políticas administrativas teriam aptidão genérica a favorecer o ou prejudicar o processo democrático.

1.1 JUSTIFICATIVA

A questão da crise de representatividade é um dos temas de maior debate no mundo acadêmico de diversos campos do saber, como Ciência Política, Sociologia, Filosofia e Direito. Os índices de insatisfação dos indivíduos de diversos países, nesse tema, são elevadíssimos. No Brasil, o tema assume especial relevo em função das recentes manifestações que foram deflagradas e que manifestam a insatisfação de importantes grupos sociais. Por fim, há o permanente sentimento, difuso em toda a sociedade, de que as instituições públicas não funcionam para a satisfação das necessidades públicas. A Administração Pública, e a ciência que a tem por objeto, a gestão pública, devem se ater a esse fenômeno, por sua importância e atualidade.

Neste sentido, o presente estudo também visa contribuir de modo significativo para a construção de um gestor público crítico que, além do desempenho de suas funções tradicionais, também enxerga as consequências e influências de suas ações para a formação e desenvolvimento do espírito participativo nos administrados.

Para a ciência da Gestão Pública, o trabalho contribui para que a multidisciplinaridade seja sempre enfocada, já que o conhecimento, bastante compartimentalizado, seja desenvolvido considerando os diversos aspectos que regem a vida social, todos complexos individualmente e interagentes entre si.

1.2 OBJETIVO GERAL

Investigar teoricamente os principais aspectos da crise no processo representativo, no contexto da gestão pública.

1.3 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Caracterizar o processo representativo.

- Analisar as influências da Administração Pública e seus agentes no processo representativo, identificando sua repercussão na legitimidade das instituições do Estado;

2 REFERÊNCIAL TEÓRICO

2.1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E SUAS FUNÇÕES

Muitas podem ser as funções das Administrações Públicas. Desde as atribuições clássicas surgidas no contexto das primeiras concepções de Estado liberal (defesa do território, segurança pública, administração da justiça) até as modernas relacionadas ao “Welfare State” (promoção de políticas públicas voltadas à garantia de um patamar mínimo civilizatório à população hipossuficiente), as Administrações Públicas pelo mundo têm diversos possíveis papéis a serem desempenhados. Não há convergência sobre quais devam ser as áreas de atuação das Administrações Públicas dos Estados contemporâneos.

Conforme Maria Sylvia Zanella di Pietro, “a Administração Pública abrange o fomento, a polícia administrativa e o serviço público. Alguns autores falam em intervenção como quarta modalidade, enquanto outros a consideram como espécie de fomento (2010, p.48).” Esses, no entanto, são apenas os modelos jurídicos classificatórios de que se revestem as políticas públicas e os atos administrativos emanados das Administrações Públicas. O que se pretende estabelecer, no momento, é a natureza das atividades que devem ser exercidas pelas Administrações Públicas. O debate é permeado por considerações de natureza ideológica.

Dentre os autores que discutem o papel do Estado, há aqueles que defendem que suas atribuições devam ser restritas àquelas concebidas no séc. XVIII, relacionadas à visão de mundo estritamente liberal. Para esses autores, o Estado deve imiscuir-se na economia e na sociedade com a menor intensidade possível, o suficiente para que os indivíduos possam, com segurança, tomar suas próprias decisões. Conforme esse entendimento, a interação entre os indivíduos numa sociedade sem ingerência estatal levaria a um estado ótimo de alocação de recursos. Adam Smith falava em “mão invisível” do mercado. Há Autores, entretanto, que consideram que o Estado tem por incumbência garantir não somente a igualdade formal entre os indivíduos, mas intervir para que essa igualdade seja material, efetiva. Para tanto, o papel do Estado seria a intervenção em todos os setores sociais. Legislação protetiva, fiscalização das condições de trabalho e

saúde, políticas de transferência direta de renda, políticas públicas de acesso à educação, saúde, previdência, todas essas atividades seriam responsabilidade primária dos Estados. Entre ambos os posicionamentos, há diversos outros intermediários, situados mais próximos ao estuário liberal ou social.

No entanto, ponto chave para as conclusões a que se pretende chegar é que, qualquer que seja a teoria que se adote quanto aos papéis que deva ter um Estado, é consensual a fundamentalidade de que o Estado e seu aparelho, a Administração Pública, aja de acordo com os desejos dos cidadãos, titulares do poder político em regimes democráticos, observados, evidentemente, os princípios aplicáveis à gestão pública, de que não podem abdicar ou dispor os administradores públicos. Os princípios, expressamente arrolados na Constituição Federal do Brasil de 1988-CFRB88, sem prejuízo dos demais princípios implícitos ou previstos em normas infraconstitucionais, são os postulados da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Com os princípios da Administração Pública deve se conformar toda a atuação administrativa, ainda que contrária aos interesses específicos da maioria da população. Para que não se fique somente no campo teórico, pode-se verificar como exemplo da aplicabilidade de cada um dos exemplos expressos, ainda que contrários a anseios populares ou senso de justiça, o seguinte exemplo:

Um Fiscal da Vigilância Sanitária, ao deparar-se com alimentos vencidos em estabelecimento comercial, deve aplicar as penalidades cabíveis aos titulares do estabelecimento, que podem ir desde penalidades estritamente pecuniárias cumuladas com a destruição dos alimentos impróprios para consumo, até a interdição do estabelecimento e cassação da autorização para funcionamento da atividade.

Há, no entanto, grande espectro de discricionariedade administrativa em diversas oportunidades, dentro do qual têm os gestores públicos liberdade para atuação, mediante a escolha dos objetos possíveis e dos motivos mais importantes à satisfação do interesse público. Nessas situações, dentre as quais se insere, por exemplo, um dos mais importantes atos dos gestores públicos, que é a elaboração do Orçamento Público, em que se estimam as receitas e se fixam as despesas, o grau de liberdade de atuação do gestor público é amplo e sua vontade deve

coincidir, no máximo quanto possível, à vontade que seria exprimida pelo povo se exercesse o poder de forma direta.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2010, apud BANDEIRA DE MELO, 2007, p. 79) esclarece que, conforme Oswaldo Aranha Bandeira de Mello, existem duas versões para a origem da expressão administração: “Para uns, vem de ad (preposição) mais ministro, as, are (verbo), que significa servir, executar; para outros, vem de ad manus trahere, que envolve ideia de direção ou gestão. Nas duas hipóteses, há o sentido de relação de subordinação, de hierarquia. O mesmo autor demonstra que a palavra administrar significa não só prestar serviço, executá-lo, como, outrossim, dirigir, governar, exercer a vontade com o objetivo de obter um resultado útil; e que até, em sentido vulgar, administrar quer dizer traçar programa de ação e executá-lo”. Conforme a autora, portanto, há divergência na literatura especializada quanto ao sentido e alcance exato da expressão “administração”.

Diante de tais concepções preliminares, verifica-se que o contexto da gestão pública está atrelado ao objetivo deste estudo, na medida em que ele aborda justamente a gestão pública enquanto ciência social aplicada e suas possíveis e eventuais interseções com a problemática da legitimidade das instituições públicas e a crise de representatividade.

Fundamental a diferenciação, também, entre as atividades do Estado e do “aparelho” do Estado, conceito que se aproxima ao de “Administração Pública”. De acordo com Idalberto Chiavenato (2008, p.101):

Entende-se por aparelho do Estado a administração pública em sentido amplo, ou seja, a estrutura organizacional do Estado, em seus três Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e três níveis (União, Estados-membros e Municípios). O aparelho do Estado é constituído pelo governo, isto é, pela cúpula dirigente nos três Poderes, por um corpo de funcionários e pela força militar. O Estado, por sua vez, é mais abrangente que o aparelho, porque compreende adicionalmente o sistema constitucional-legal, que regula a população nos limites de um território. O Estado é a organização burocrática que tem o monopólio da violência legal, é o aparelho que tem o poder de legislar e tributar a legislação de um determinado território.

Portanto, conforme Chiavenato, o aparelho do Estado compreenderia somente a Administração Pública e sua direção superior, exercida pelos Chefes dos respectivos

Poderes e auxiliares diretos. O ordenamento jurídico vigente pertenceria somente ao Estado. Idalberto Chiavenato (2008, p.102), ciente da distinção entre “Estado” e “aparelho do Estado”, defende que:

Estes conceitos permitem distinguir a reforma do Estado da reforma do aparelho do Estado. A reforma do Estado é um projeto amplo que diz respeito às várias áreas do governo e, ainda, ao conjunto da sociedade brasileira, enquanto que a reforma do aparelho do Estado tem um escopo mais restrito: está orientada para tornar a administração pública mais eficiente e mais voltada para a cidadania.

Para que essa ação estatal e do aparelho estatal esteja em conformidade com as finalidades perseguidas pelos anseios sociais, pode a Administração Pública, por meio de sua atuação administrativa, colaborar com a representatividade das instituições públicas e, em caso positivo, quais as políticas vão ao encontro desse objetivo?

A indagação se torna especialmente importante no contexto da crise de representatividade que por que passam as democracias ocidentais, sobretudo os países latino-americanos.

Discutir-se-á, em seguida, os mecanismos que podem favorecer o processo político no âmbito estritamente administrativo.

2.2 EXERCÍCIO DO PODER DE FORMA DIRETA

O Brasil é um país democrático, cuja democracia é classificada como representativa, em que os cidadãos elegem representantes para fazerem e executarem as leis. Porém, A constituição Federal de 1988 estabeleceu alguns instrumentos característicos de democracia semidireta, mista ou participativa, combinando sistemas de democracia direta ou indireta, que é uma atenuação da democracia indireta, ou seja, acumula a representação com a participação direta do povo através do plebiscito, referendo e iniciativa popular (constituição Federal de 1988, art. 14).

2.2.1 PLEBISCITO

Segundo o Tribunal Superior Eleitoral, o plebiscito foi previsto na Constituição do Brasil de 1937 e é empregado até hoje (TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, 2013):

A primeira Constituição a mencionar o plebiscito foi a de 1937, ao dispor que o referido texto constitucional deveria ser, ele próprio, submetido ao plebiscito, o que jamais aconteceu. A Constituição de 1946 também previa o plebiscito, para os casos de incorporação, subdivisão ou desmembramento de estados, anexação ou formação de novos estados, mas foi a Emenda Constitucional nº 4, de 2 de setembro de 1961, instituindo o parlamentarismo, que, em seu art. 25, cogitou sobre a realização de um plebiscito que decidisse pela manutenção do sistema parlamentar ou volta ao sistema presidencial.

Consiste em consulta prévia ao povo para obter-se autorização direta deste, antes de se realizar um ato. Dependendo do resultado do plebiscito é que se irão adotar providências legislativas, se necessário (TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, 2013).

Esse instituto é pouco empregado em nosso país, sendo que até data atual apenas em poucas ocasiões ele foi utilizado (TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, 2013):

O primeiro plebiscito foi realizado em 21 de abril de 1993, utilizado novamente para o povo poder se manifestar sobre o sistema de governo (presidencialismo ou parlamentarismo) e ainda para decidir se o país deveria continuar sob o regime republicano ou optar pela restauração da monarquia.

O último plebiscito ocorreu em 11 de dezembro de 2011, somente no estado do Pará, sobre a aprovação ou não da divisão do estado em três, sendo eles: O próprio Pará, Carajás e Tapajós. A população votou contra a criação dos dois novos estados.

2.2.2 REFERENDO

O Referendo é a consulta popular a posteriori (Brasil, 1998), conforme previsto no artigo 2º, parágrafos 1º e 2º da Lei Federal 9.709 de 18 de novembro de 1998, quando o ato praticado depende de ratificação popular para tornar-se plenamente eficaz. Ele é bastante utilizado atualmente, consistindo na consulta à opinião pública para a introdução de uma emenda constitucional ou mesmo de uma lei ordinária ou complementar, quando esta afeta um interesse público relevante.

A diferença entre o plebiscito e o referendo consiste no momento em que a população é chamada a opinar. No referendo população é questionada sobre uma norma tramitada e aprovada no sistema Legislativo. Nesse caso, os cidadãos podem aprovar ou não a norma proposta. Em contra partida, o plebiscito é realizado antes de uma proposta ser aprovada no sistema legislativo. Os cidadãos, mediante o voto, decidem se nova norma deve entrar na pauta no Congresso para modificações na Constituição ou em uma lei (BRASIL, 1998).

Assim como o plebiscito, o referendo também é pouco utilizado no país. Houve somente duas ocasiões em que o instituto foi aplicado:

O primeiro referendo no Brasil foi realizado em 6 de janeiro de 1963, com o objetivo de ouvir os eleitores sobre a continuidade ou o fim do sistema parlamentarista de governo, instituído dois anos antes, depois que Jânio Quadros renunciou à presidência da República (TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, 2013).

O segundo referendo foi realizado dia 23 de outubro de 2005, quando os eleitores compareceram às urnas para votar no referendo sobre o desarmamento. Nessa ocasião, Segundo o Tribunal Superior Eleitoral, cerca de 125 milhões de pessoas opinaram sobre a comercialização de armas de fogo no país, culminando com o contra a venda de armas de fogo, disposto no art. 35 da Lei nº 10.826, de 23 de dezembro de 2003, conhecida como Estatuto do desarmamento Desarmamento (TRIBUNAL SUPEROR ELEITORAL, 2013).

Um das explicações para que esses dispositivos não sejam tão empregados no Brasil está relacionada à legislação (BRASIL, 1998), que determina que a realização de plebiscito ou de referendo deve ser proposta por decreto legislativo, a ser aprovado no Senado e na Câmara, conforme Lei 9.709 de 18 de novembro de

1998. Assim somente com a autorização do Congresso Nacional, os eleitores serão chamados a opinar. O Poder Executivo sugere, mas o Poder Legislativo é que define, inclusive, o que vai ser perguntado ao eleitorado. Para se ter uma idéia, para realizar um plebiscito, o Congresso convoca uma consulta, elabora um decreto legislativo estabelecendo as perguntas a serem feitas, as quais deverão ser aprovadas por Senado e Câmara. Em seguida, o texto é encaminhado ao Tribunal Superior Eleitoral, que irá preparar a realização da consulta, período que demora em torno de 2 meses. Realizado o plebiscito, os temas voltam ao Congresso para detalhamentos, levando pelo menos, mais 6 meses.

2.2.3 INICIATIVA POPULAR

Iniciativa é o ato que desencadeia o processo legislativo de elaboração das leis, e ocorre quando um dos legitimados pela Constituição Federal apresenta um projeto de lei a uma das Casas do Congresso Nacional. Os legitimados no processo legislativo de elaboração das leis estão enumerados no art. 61 da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º - São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;
II - disponham sobre:

- a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;
- b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;
- c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;
- d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;

§ 2º - A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

A iniciativa popular é a possibilidade de o povo dar início a um processo junto ao executivo, judiciário ou legislativo, buscando conformar a vontade do povo. Conforme prescreve a Constituição Federal do Brasil de 1988, em seu artigo 61, a iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu a iniciativa popular em matéria de leis complementares e ordinárias. Não há, entretanto, nenhuma previsão expressa quanto a matérias incluídas ou excluídas do âmbito da iniciativa dos cidadãos. Neste sentido entende-se que a iniciativa popular pode ser exercida em relação a todas as matérias previstas na iniciativa geral do artigo 61, caput, excluindo-se as de iniciativa privativa.

Cita-se como exemplo de projeto de iniciativa popular, a que dizia respeito à compra de votos de eleitores (corrupção eleitoral) (MCCE, 2014). O projeto foi apresentado ao Congresso em 10 de agosto de 1999, sendo aprovado em 21 e 23 de setembro, respectivamente, pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, culminando com a edição da Lei 9.840 de setembro de 1999, que prevê punição, conforme art. 1º, ao:

candidato que doar, oferecer, prometer, ou entregar ao eleitor, com o fim de obter o voto, bem ou vantagem pessoal de qualquer natureza, inclusive emprego ou função pública, desde o registro da candidatura até o dia da eleição, sob pena de multa de mil a cinquenta mil Ufir, e cassação do registro ou do diploma.

A Constituição Federal de 1988 não estabeleceu a iniciativa popular ao referendo, fazendo com que o instituto seja não seja muito eficaz como instrumento de participação popular. Sendo assim, o que se verifica é o risco de a iniciativa popular se reduzir a um mecanismo de mobilização da opinião pública, sem muita eficácia e sujeito a protelações do poder legislativo.

Pode-se deduzir que os requisitos estabelecidos pela constituição para a aplicação da iniciativa popular tornam inviável o exercício da iniciativa popular no Brasil. É muito mais fácil convencer um parlamentar a apresentar um projeto de lei, do que sair pelo Brasil afora, colhendo as assinaturas necessárias, tendo-se em vista que qualquer parlamentar, individualmente, pode dar início ao processo legislativo.

Apesar destes institutos não serem muitos empregados no Brasil, salienta-se que eles são relevantes para a democracia brasileira. Por meio da iniciativa popular o cidadão pode participar da elaboração das leis, bem como participar da realização de consultas populares, através de plebiscitos e referendos, retirando do Estado o monopólio dessas decisões. Assim, percebe-se que a iniciativa popular tem muita importância para todo o sistema da democracia semidireta ou participativa.

2.3 CRISE DE REPRESENTATIVIDADE

A crise de representatividade que se explora não é percepção minoritária, tampouco foi negligenciada pelos Autores pátrios. É tema recorrente entre os estudiosos de Ciências Humanas, em função da gravidade do problema. Como apontou Cláudio André de Souza (2012, p.3):

Concomitantemente à perda de sentido da política, identifica-se o que alguns autores têm definido como uma crise da representação política, uma das bases de sustentação de um Estado democrático de direito. O enfraquecimento deste instituto avilta as possibilidades da concretização da soberania popular. Para tais autores (BAQUERO, 2003; BOBBIO, 2004; COSTA, 2007; MANIN, 1998; NOGUEIRA, 1998) a falta de vínculos entre representantes e representados abre alas para o descontentamento com a democracia e suas instituições, intensificado pela falta de atendimento de reclamos sociais. Outrossim, o arranjo democrático confere maior status aos representantes sobre os representados, acabando por evidenciar benefícios em representar e “prejuízos” no ato de ser representado. Posta como a ponta do iceberg, é espinhosa a tarefa de conceber a crise da representação senão se tratar de uma crise democrática. Todavia, é imprescindível o reconhecimento dos esforços investigativos por parte da teoria democrática ao entender que a consolidação da democracia prescinde do instituto da representação política.

A crise de representação política pode ser entendida como o sintoma coletivo de que as instituições públicas, em sentido amplo (abrangendo as instâncias políticas, como os Poderes e seus membros, e os demais organismos públicos), não

funcionam efetivamente em função da consecução dos interesses do público. Há a percepção generalizada de que a ligação entre as instituições públicas e os cidadãos é constantemente violada, de forma que aquelas não mais respeitam os interesses desses. Um dos mais importantes efeitos dessa crise de representatividade é o crescente desinteresse e apatia das populações pela *res pública* e todas as suas possibilidades de atuação.

De fato, raramente se vê interesse nos assuntos próprios à Administração Pública. Raramente se vê questionamentos quanto aos gastos, custos ou despesas de órgãos, programas ou ações das Administrações Públicas, salvo aquelas feitas por jornais cujo objetivo, geralmente, é atingir determinados políticos por motivos que não a preocupação com a coisa pública. Pouco se vê de participação popular nas decisões tomadas pelos gestores, embora, como se verá adiante, esta tenha sido uma das principais preocupações do Constituinte de 1988. Raramente se vê mobilizações para pedidos ou críticas aos governantes ou aos dirigentes de órgãos ou entidades públicas, a despeito das manifestações de junho de 2012 ocorridas em todo País, que, entretanto, sugerem mais a indução da população a repetir comportamentos previamente estabelecidos do que a adoção de uma postura crítica e proativa em face de políticas impopulares.

A crise de representatividade, para além da apatia e do desinteresse observada, acaba extrapolando, ainda, para sentimentos de negação da política. Política passa a ser, aos olhos de boa parte da população, um “mal necessário”, ou apenas um “mal”. Políticos são pessoas de quem se deve desconfiar a todo momento. Frequentes são as propostas de movimentos de “voto nulo”. Essa repulsa também foi percebida por Cláudio André de Souza (2012, p. 2), para quem:

Pensar a democracia nos dias de hoje não é tarefa de menor alcance teórico, embora a política, de um modo geral, esteja sendo possuída de técnica (atribuição de especialistas da administração, gestão pública, marketing eleitoral, cientistas políticos, etc.) em detrimento da cidadania. É recorrente quando estamos em contato com a população o desconforto destes com a política. Figurado nos olhos ou palavras, a política soa como injusta, analogia a “sujeira” ou “desrespeito” as pessoas. Votar – sendo a principal ação social nas democracias contemporâneas – é encarado por parte significativa dos cidadãos como tarefa impositiva, sem sentido de mudança para os grandes dilemas da vida social.

Quanto aos reflexos negativos da crise de representatividade, continua o Autor (2012, p. 4):

Este aspecto limita a democracia brasileira, pois pesquisas apontam para sintomas de “desconsolidação”, com avaliações negativas da política, partidos, agentes e instituições políticas (BAQUERO, 2003). Tal conjuntura aponta para a existência de um “mercado de desencanto” com a política e os políticos. Tal contexto possibilita a desvalorização das virtudes democráticas, que aparecem mais como ficção do que realidade, agravada com o esvaziamento das promessas democráticas. Embora esse desencanto não tenha produzido tolerância pelo autoritarismo tem gerado sociedades desmobilizadas e apáticas [...] as pessoas crescentemente se têm retirado da arena pública para a privada. (p.93).

Portanto, paradoxalmente, ainda que a população tenha eleito seus representantes, ela não se sente por eles representada, deflagrando a crise de representatividade.

O problema é de difícil diagnóstico. O fato social claramente percebido é logicamente contrário ao desenho institucional brasileiro, inegavelmente democrático. Portanto, em tese, dificilmente o problema se encontra na estrutura normativa brasileira, mas sim nas práticas sociais. O que se pretende verificar é se, quanto a essas práticas sociais que podem influenciar ou determinar a crise de representatividade, a Administração Pública e suas políticas administrativas têm alguma responsabilidade, positiva ou negativa.

2.4 INSTRUMENTOS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR NA GESTÃO PÚBLICA

São diversas as formas de participação popular na gestão pública brasileira. A própria Constituição de 1988, ressentida com o passado autoritário de que se recuperava a nação, foi prolixa em prever formas de participação dos cidadãos no seio do Estado. Além, a consciência crescente que assumem os gestores públicos quanto à responsabilidade de desenvolver suas atividades de forma responsiva fez com que fossem desenvolvidas e implementadas diversas medidas administrativas para permitir e incentivar que os cidadãos participasse da vida pública, sobretudo nos últimos anos. A ciência da gestão pública desenvolveu diversos conceitos relacionados ao tema, como a “accountability”, que, sem tradução exata para o português em função da tradição autoritária que a sociedade brasileira herdou da

portuguesa, significa, aproximadamente, “dever de prestação de contas e responsabilização” das autoridades públicas.

2.4.1 INSTRUMENTOS NORMATIVOS

A Constituição brasileira de 1988 previu, na linha de sua inspiração democrática, diversas formas de participação popular na Gestão Pública. Preocupou-se aquele constituinte em dar efetividade à democracia enquanto governo do povo e para o povo, de forma que, não obstante fosse caracterizada a República como uma democracia semidireta, em que coexistem formas de participação direta e indireta, tentou-se conferir o máximo de ênfase aos meios de exercício direto do Poder.

Para explicar essa inspiração democrática com ênfase às formas de participação direta do Povo no poder, explica Rubens Pinto Lyra (2012, p.1):

Todavia, por que países onde ocorreram lutas semelhantes pela restauração do regime democrático não ensejaram experiências participativas comparáveis às do Brasil?

Porque, apenas no Brasil, fatores de ordem social e política se articularam de forma peculiar, propiciando a gestação de vários institutos de participação direta ou semi-direta na gestão pública:

1º) A profunda debilidade do sistema partidário, aliás destroçado, à época, pela ditadura militar, e substituído pelo artificialismo de um bipartidarismo constituído pelo partido do governo (ARENA) e pela oposição consentida (MDB).

2º) Coincidindo com o período de declínio das realizações econômicas do regime militar (o “milagre” brasileiro), a plena afirmação, na arena social e política, do segmento moderno do operariado cujo eixo de gravitação, como vimos, se situava no ABC paulista. E, concomitantemente, a expansão das “novas camadas médias”, igualmente carentes de instrumentos de vocalização de suas potencialidades políticas, que se concretizará, com base na práxis social da democracia direta, por meio dos diferentes institutos da democracia participativa.

Na verdade, as décadas de setenta e oitenta testemunharam o surgimento de uma revolução silenciosa, que vem pondo em cheque, com força crescente, os costumes políticos impregnados de autoritarismo, ainda hoje dominantes, na formação social brasileira. A constituição dessa nova sociabilidade apresenta-se indubitavelmente, como um dos momentos mais altos dessa “construção do público” pela sociedade civil, a qual, segundo Carvalho e Felgueiras, “foi lenta e permanentemente construindo-se nas brechas deste *status quo* hierárquico e impermeável às demandas sociais” (2000, p. 5).

Conforme o mesmo Autor são diversas as previsões, tanto na Constituição quanto em atos normativos inferiores, nas quais se tentou que a população participasse da formação das decisões quanto à implementação das políticas públicas. Um dos exemplos mais notórios e importantes é a previsão constitucional de que os trabalhadores, aposentados e empregadores tomarão parte dos debates sobre a seguridade social, tripé que abrange assistência social, previdência social e saúde, três das mais importantes políticas públicas num Estado que pretende adotar uma postura welfarista:

Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

VII - caráter democrático e descentralizado da administração, mediante **gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados** e do Governo nos órgãos colegiados. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998) (grifos nossos)

Nos ramos autônomos da Seguridade Social há outras previsões e participação, como se vê no capítulo constitucional dedicado à saúde:

Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:

III - participação da comunidade. (grifos nossos)

No tocante aos direitos trabalhistas e previdenciários, estabelece a Constituição da República:

Art. 10. É assegurada a participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação.

Quanto à organização da Assistência Social, a previsão é análoga:

Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

Roberto Pinto Lyra (2012, p.3) ainda aponta outros exemplos de previsões constitucionais de participação popular na gestão pública, além do enunciado

genérico de que todo o poder emana do povo, corolário da democracia, de forma que a participação popular na Administração Pública, extraída de uma interpretação sistemática da Constituição da República, seria um verdadeiro princípio:

A participação direta do cidadão na gestão pública é princípio consolidado há quase cinquenta anos, inscrito na própria Declaração dos Direitos do Homem, na qual se lê que “todo homem tem o direito a tomar parte no governo de seu país diretamente, ou por intermédio de representantes livremente escolhidos” (Art. XXI, inciso I). Mas, poucas constituições reproduziram o conteúdo desse dispositivo, sendo que a brasileira o fez apenas em 1988: “Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (Art. 1º, par. único).

Além desta norma genérica, vários artigos da Constituição prevêm a participação da cidadania na gestão pública, seja através da “participação da comunidade”, no sistema único de saúde e na seguridade social” (Art. 198, III, e art. 194, VII), seja como, no caso da política agrícola, “com participação efetiva dos diferentes agentes econômicos envolvidos em cada setor de produção” (art. 187, caput). Somente nos casos da assistência social e das políticas referentes à criança e ao adolescente se especifica como se dá a participação da população: “por meio de organizações representativas” (Art. 200, II).

Da mesma forma, a constituição federal estatui, no seu Art. 206, VI, que o serviço público de ensino se organizará com base na “gestão democrática”. Desses e de vários outros dispositivos constitucionais infere-se que a participação do cidadão na gestão pública, no Brasil, “representa bem mais do que um emaranhado de regras esparsas autorizantes da adoção de institutos participativos em situações específicas. Trata-se, a participação administrativa, de um autêntico princípio constitucional” (PEREZ, 2004, p. 80). Este rege um amplo espectro de políticas públicas: agricultura, educação, saúde, assistência social e planejamento urbano, entre outras, que são necessariamente acompanhadas pela colaboração, participação ou controle popular, por disposição expressa da constituição brasileira.

A legislação infraconstitucional, por sua vez, incorporando a diretriz constitucional de trazer a população para dentro das instituições estatais e da tomada de decisão, também prevê expressamente hipóteses de participação popular. Como leciona Roberto Pinto Lyra (2012, p.3), quanto a outra matéria importante no contexto das políticas públicas, a proteção à criança e ao adolescente:

O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), criado pela Lei 8.059, de 12 de julho de 1990, dá conteúdo ainda mais preciso às inovações introduzidas na Carta Magna em matéria de participação popular. Assim, nos Conselhos da Criança e do Adolescente – cuja instalação em nível nacional, estadual e municipal o ECA torna obrigatória – “deverão ter assegurada a paridade entre as organizações representativas da população e os órgãos do Governo” (Art. 88, 1).

Vale salientar que o ECA tornou-se o primeiro diploma legal a consagrar, em nível nacional, a democracia participativa paritária, na definição e implementação de uma política setorial.

Já no caso dos Conselhos Tutelares, importante órgão previsto no Estatuto acima referido, todos os integrantes são representantes da sociedade eleitos pelos cidadãos locais para mandato de três anos (Art. 132).

A Saúde, além das previsões democratizantes previstas constitucionalmente, também teve previsões análogas em atos normativos infraconstitucionais, conforme Roberto Pinto Lyra (2^o12, p.3):

também na área de saúde, a legislação federal introduz em todo o país a participação da sociedade na gestão pública, mediante as Conferências de Saúde – órgão de caráter propositivo – e dos Conselhos de Saúde, a quem compete “formular estratégias e controlar a execução da política de saúde, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros” (Lei n° 8.142, de 28 de dezembro de 1990).

Roberto Pinto Lyra (2012, p.3) ainda destaca que instrumentos de participação direta como essa existem em legislações sobre outros temas:

Mais recentemente, a lei n° 10.257, de 10 de junho de 2001, conhecida como “Estatuto da Cidade”, ao regulamentar os art. 182 e 183 da constituição federal, estipula, no seu artigo 45, que “os organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas incluirão obrigatória e significativa representação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania”. Esta participação se dá, em geral, nos Conselhos de Desenvolvimento Urbano. Já o Art. 43, IV, estabelece que, para garantir a gestão democrática da cidade, deverá ser acionada, entre outros instrumentos, a iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano”.

Todos os institutos acima referidos, que contemplam a participação popular nos seus colegiados, têm força vinculante. Isto é, suas deliberações obrigam o gestor público a cumprir suas decisões. Neste caso, o cidadão ou entidade que deles participa compartilha dos poderes constitucionalmente atribuídos à administração pública. Esta é uma das peculiaridades da participação na gestão pública brasileira. O cidadão participa como sujeito deliberativo no interior do próprio órgão decisório do Estado.

Por outro lado, diversas Constituições Estaduais, por iniciativa de seus constituintes, tendo em vista o chamado “efeito dominó”, estenderam a participação popular a diversas outras áreas, notadamente àquela referente ao monitoramento das políticas de direitos humanos.

Há, ainda, outras previsões de participação popular na gestão pública, mas sem o teor e a inspiração democráticos da Constituição Federal do Brasil de 1988, algumas já até extintas por disposições constitucionais supervenientes, como a representação classista na Justiça do Trabalho:

Art. 113. A lei disporá sobre a constituição, investidura, jurisdição, competência, garantias e condições de exercício dos órgãos da Justiça do

Trabalho, assegurada a paridade de representação de trabalhadores e empregadores.

Art. 116. A Junta de Conciliação e Julgamento será composta de um juiz do trabalho, que a presidirá, e dois juizes classistas temporários, representantes dos empregados e dos empregadores.

Conforme as disposições acima, vigentes até a edição da Emenda Constitucional 24/99, a 1ª instância da Estrutura do Poder Judiciário do Trabalho era composta pelas Juntas de Conciliação e Julgamento, de que participava o Juiz togado, como presidente, e dois juizes classistas, um representante dos empregadores e outro representante dos trabalhadores. Alegava-se que, trazendo ao interior do Poder Judiciário as classes em conflito, garantia-se a legitimidade de suas decisões. No entanto, há diversas vozes dissonantes que, ao contrário da interpretação de que a participação popular classista na Justiça do Trabalho seria legitimadora de suas decisões e, portanto, democrática, entendem que a arregimentação das classes em disputa ao interior do Estado são, em verdade, formas de intermediar as disputas entre o capital e o trabalho e neutralizar os conflitos no seio social, de forma autoritária e antidemocrática.

A opinião de um ex-Juiz classista, Gustavo Fontoura Vieira (2009, p.111), representante dos trabalhadores, num momento em que antecedia a publicação da Emenda Constitucional 24/99, que extinguiria a representação classista:

As propostas deste trabalho aliadas às idéias e sugestões levadas a discussão no meio jurídico por outros atores envolvidos no tema, visam a consolidar a Representação classista através de modificações na sua estrutura que viabilizem a sua existência e a justifiquem perante a sociedade. Para isso, entendemos que:

[...]

c) a Representação Classista só se justificará perante a sociedade se o mandato decorrer da escolha direta do candidato pelos seus pares, e não da suspeita deferência de interesse político-partidários. O atual sistema vincula o Classista a quem faz proselitismo político, estabelecendo indesejável relação de cumplicidade, quando não de subserviência,

[...]

e) é inerente ao Judiciário Trabalhista identificar-se com a participação popular. Não se pode concebê-lo fechado em si mesmo. Nem pode ater-se, pragmaticamente, à interpretação da norma positivada sem analisar os conflitos que lhe são subjacentes: lutas econômicas e políticas, controvérsias ideológicas e filosóficas, p. ex. "O Direito do Trabalho, como diria Savigny, continua vivendo na consciência popular e assim tem que ser, porque nenhum ramo do direito, em qualquer tempo, esteve tão estreitamente vinculado à vida do povo como o Direito do Trabalho. A missão do intérprete há de consistir pois em conservar-lhe esse caráter e, por isso, a primeira e, por sua vez, regra básica de interpretação do Direito do Trabalho consiste em julgá-lo de acordo com sua natureza, isto é, como

um estatuto que traduz aspiração de uma classe social para obter, imediatamente, uma melhoria das condições de vida." (Mário de la Cueva).

Divergindo da opinião de Gustavo Fontoura Vieira, Mauricio Godinho Delgado (2009, p.111) sustenta que, na verdade, a representação classista na Justiça do Trabalho traduz opção autoritária incompatível com um modelo democrático de gestão social em função de cooptar os diversos interesses em jogo e trazê-los ao interior do Estado:

Do ponto de vista democrático, tão grave quanto a existência de formas de controle estatal sobre organizações e lideranças coletivas obreiras é a existência de mecanismos e instituições, na ordem jurídica, que suprimam ou reduzam o controle dos próprios trabalhadores sobre suas lideranças e organizações coletivas. Instrumentos como o financiamento obreiro imperativo (em vista de comando legal) das organizações sindicais (mediante contribuições legais obrigatórias). Ou, ainda, mecanismos de integração e cooptação de representantes sindicais no aparelho de Estado (como representação classista corporativa no Poder Judiciário). Nos dois casos, está-se diante de instrumentos que inviabilizam a Democracia, porque afirmadores de um padrão autocrático de gestão social.

A participação popular em órgãos judicantes, judiciais e administrativos, não era restrita à Justiça do Trabalho, subsistindo até os dias atuais. Pode-se tomar como exemplo o caso do Tribunal de Impostos e Taxas do Estado de São Paulo, cuja competência é o julgamento, em 2ª instância administrativa, das lides entre Fazenda Pública e contribuinte decorrente do lançamento dos tributos e multas, que é composto por representantes da Fazenda Pública e dos contribuintes, paritariamente, de acordo com a Lei 13.457/09:

Artigo 59 - As Câmaras Julgadoras, em número de até 20 (vinte), a ser estabelecido em regulamento, serão compostas, cada uma delas, de 2 (dois) juízes servidores públicos e 2 (dois) juízes contribuintes, nomeados na forma desta lei. (grifos nossos)

O fundamento ético da previsão de composição paritária deste Tribunal Administrativo, e de outros que também são compostos paritariamente por membros do Poder Público e dos diretamente interessados, é o entendimento de que se estaria conferindo voz àqueles mais afetados pelas atuações estatais específicas, como a tributação.

Ocorre que, a exemplo da representação classista na Justiça do Trabalho, a composição paritária em Tribunais Administrativos, dada a acentuada especialização das matérias que serão objeto de julgamento e do limitado ou inexistente grau de

discrecionabilidade que as leis das matérias por eles apreciadas veiculam, a existência de “populares” no interior no Estado não se justifica, não havendo que se falar em necessidade democratizante em matérias não disponíveis pelos gestores públicos. Em última análise, essa participação acaba por fragilizar a aplicação de normas imperativas, já que seus destinatários diretos e mais afetados por elas terão gerência sobre sua aplicação.

Por fim, cabe mencionar, como exemplo de participação popular na gestão pública, a instituição do Tribunal do Júri como órgão de julgamento de crimes dolosos contra a vida, previsto no art. 5º da Constituição Federal do Brasil de 1988, e, portanto, considerado direito individual e coletivo e jamais passível de derrogação sequer por emenda constitucional superveniente em função de seu *status* de cláusula pétrea:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

XXXVIII - é reconhecida a instituição do júri, com a organização que lhe der a lei, assegurados:

- a) a plenitude de defesa;
- b) o sigilo das votações;
- c) a soberania dos veredictos;
- d) a competência para o julgamento dos crimes dolosos contra a vida;

Entendeu-se que, de tão graves os crimes dolosos contra a vida, não poderia ser feito um julgamento técnico por um órgão técnico do Estado, mas dever-se-ia entregar o réu a julgamento popular para que os próprios detentores do Poder resolvessem o destino de seu semelhante.

2.4.2 INSTRUMENTOS NÃO NORMATIVOS OU ADMINISTRATIVOS

No entanto, não obstante as diversas formas de participação popular previstas normativamente e aqui analisadas, há ainda políticas de caráter não normativo que vêm sendo implementadas para intensificar a participação popular.

Dentre elas, uma das mais importantes é a Ouvidoria. A Ouvidoria é uma das políticas de recente e rápida expansão na Administração Pública de todas as esferas da federação brasileira. O entendimento de que os órgãos e instituições públicas

não podem ser impermeáveis às opiniões dos usuários dos serviços foi rapidamente difundida entre os gestores, de forma que, atualmente, contam com ela as mais diversas instituições públicas. A noção de que os cidadãos não são meros “súditos” do Estado, mas o verdadeiro motivo da existência do Estado, existindo a Administração Pública em função deles e para eles, fez com que os órgãos e instituições públicas passassem a enxergar as corporações públicas como verdadeiras “empresas” que precisam fidelizar e agradar seus “clientes”. Nessa linha, precisam conhecer a opinião desses “clientes” e, portanto, não podem ser um sistema fechado. A Ouvidoria, então, é o instrumento por meio do qual podem chegar ao conhecimento dos agentes públicos, sobretudo às cúpulas, a opinião sobre a gestão e a forma de prestação dos serviços públicos. Roberto Pinto Lyra (2012, p.5) tece importantes considerações sobre as Ouvidorias:

A ouvidoria pública – quando autônoma se assemelha ao instituto do ombudsman – é uma modalidade de democracia participativa que, devido à sua natureza unipessoal, não tem sido – salvo raras exceções – objeto de análise dos estudiosos de ciência política.

Trata-se, todavia, de instrumento de participação cidadã de grande importância para a administração pública brasileira. São mais de mil ouvidores espalhados em todo o país, que, na qualidade de representantes da sociedade nas instituições que fiscalizam, transportam o cidadão comum para a prática da administração pública na medida em que suas denúncias, críticas e sugestões contribuem para o aprimoramento e a correção dos atos de governo.

É necessário sublinhar que a denominação de ouvidoria pode estar associada ao desempenho de funções inteiramente distintas das que são atribuídas a um órgão que, em princípio, deveria ter prerrogativas para exercer alguma forma de controle da administração pública. Quando as tem, ela é o fiscal desta, no sentido mais rico desse termo.

Por exemplo, quem integra a administração não pode ser considerado ouvidor, no sentido pleno deste conceito. Também não, embora ostentando este nome, os que apenas repassam aos dirigentes do órgão em que atuam as demandas que lhe são encaminhadas. Na verdade, trata-se, no caso em espécie, de titular de uma central de reclamações, sem esta denominação.

Mesmo reconhecendo a diversidade do seu formato, entendemos que algumas atribuições são inerentes à função do ouvidor, como a prerrogativa de receber a resposta da autoridade que interpela, e de emitir parecer a respeito, procedendo, quando necessário, à investigação que julgar conveniente. Assim, também, a prática da mediação, através da qual arbitra conflitos, buscando a composição de interesses. O exercício deste múnus torna possível a melhoria do relacionamento institucional, evitando os confrontos desnecessários. Finalmente, cabe ao ouvidor o poder de propositura, essencial para que possa agir como um indutor de mudanças no órgão em que atua.

Esclarece o Autor importante consideração acerca das Ouvidorias: a suma importância da neutralidade e imparcialidade de que deve gozar o Ouvidor. Portanto, não pode o Ouvidor ser subordinado às pessoas que, eventualmente, deva investigar pelo cometimento de ilícitos ou até mesmo pela má-execução e prestação dos serviços, ainda que sem ilícitos. Portanto, é altamente desejável que o Ouvidor não integre a estrutura burocrática do órgão no qual preste seu serviço. No entanto, a realidade administrativa do País impede que esse ideal seja concretizado, em função do rigoroso regime jurídico a que são subordinadas as Administrações Públicas brasileiras, que devem obedecer às exigências de concurso público para o preenchimento de seus quadros, bem como a necessária observância de hierarquia e obediência. Confirmando esse quadro, informa LYRA (2012, p.6) que a prática do Ouvidor independente é rara em nossa realidade e aponta as contradições que de sua falta emergem:

Porém, tais prerrogativas, indispensáveis ao exercício independente do cargo de ouvidor – assim como a autonomia perante o órgão que fiscaliza, assegurada por mandato eletivo, e pela escolha de um colegiado independente do poder fiscalizado – constitui apanágio de poucos institutos denominados ouvidorias. A subordinação destes é generalizada, o que representa, não somente uma *capitio diminutio*, mas também uma verdadeira *contradictio in terminis*. Com efeito, poderia representar a sociedade, com idoneidade para exercer o efetivo controle de um ente público, alguém nomeado pelo titular do órgão que fiscaliza?

Todavia, nos últimos anos, têm sido instaladas ouvidorias – sobretudo em universidades e em corporações policiais – cujos titulares dispõem de mandato eletivo. Além disso, a maior parte das ouvidorias de polícia e de algumas municipalidades importantes, são, não só independentes – a exemplo das de São Paulo e de Santo André – como contemplam, igualmente, o chamado controle extra-orgânico. Quer dizer, os seus titulares são escolhidos por entidades da sociedade civil e da esfera pública, externos às respectivas municipalidades ou corporações.

O Orçamento Participativo, por sua vez, é outro dos mais importantes instrumentos não normativos de participação popular na *res publica*. O Orçamento Público é a lei de iniciativa do Chefe do Poder Executivo que estima as receitas e fixa as despesas do exercício financeiro vindouro. Por meio dele, é feito o planejamento de toda a ação estatal quanto à implementação das políticas públicas que, num Estado de Bem-Estar Social, demanda quantias crescentes de recursos. Portanto, os gastos nele previstos, dada a restrição orçamentária do Poder Público,

indica as prioridades e preocupações do Poder Público quanto às ações e políticas que pretende realizar. O Orçamento Participativo, então, é a possibilidade de os populares elaborarem, em conjunto com o Poder Público, o Orçamento do respectivo ente federado. Evidentemente, a população não tem ingerência quanto à parte do Orçamento que estima as receitas, já que é procedimento técnico que depende de especialistas. Caberá sua influência, entretanto, na parte do Orçamento em que se fixam as despesas, consubstanciada na escolha das prioridades que devem ter os gestores públicos em sua atuação. Em última análise, a instituição do Orçamento Participativo permite que os cidadãos substituam os respectivos Chefes dos Executivos nas escolhas das políticas que pretendem desenvolver, permitindo o exercício do Poder de forma direta. Nos dizeres de Roberto Pinto Lyra (2012, p. 7):

O Orçamento Participativo (O.P.) é a denominação comum atribuída a processos de participação da população bastante diferenciados no que diz respeito às suas atribuições (deliberativo ou consultivo), à sua abrangência (envolvimento ou não dos conselhos setoriais do município no seu processo deliberativo), no que respeita ao montante de recursos que administra e aos seus mecanismos de deliberação, entre tantos outros aspectos. Ademais, todos os formatos do O.P. estão, em graus variáveis, permanentemente sujeitos à revisão das suas estruturas e normas de funcionamento.

O orçamento público, segundo Fedozzi, expressa em grande parte como se dá a produção do fundo público (via tributária e de receitas) e de que forma esse produto social é apropriado ou distribuído mediante a política de despesas públicas. O orçamento público, por isso, é considerado o núcleo duro do processo de planejamento governamental (FEDOZZI, 1997, p. 107).

...

Trata-se, portanto, de um processo de compartilhamento da gestão pública que, ao efetivar-se no pleno respeito à “igualdade jurídica e às liberdades fundamentais”, mas em “tensão dialética” com a institucionalidade, gerou uma forma de poder e um novo espaço ético-político baseado, essencialmente, na democracia direta. Cria-se, assim, uma esfera pública ativa de co-gestão do fundo público municipal que se expressa, fundamentalmente, em regras de participação e regras de distribuição dos recursos de investimentos que são pactuados entre o executivo e os municípios.

A Audiência Pública é outra forma de participação popular na gestão pública. Consiste ela na convocação, por partes de autoridades públicas, da população interessada para o debate de determinado assunto, influenciando, assim, na tomada de decisões. Muito embora sua realização esteja prevista em alguns atos normativos, classifica-se a Audiência Pública em instrumento não normativo em função da exiguidade com que aparece na legislação brasileira, dependendo, no

mais das vezes, dos interesses das autoridades em convocá-la. Um dos raros exemplos em que a legislação nacional exige a convocação de Audiência Pública é a realização de licitação cujo valor do objeto supere o montante de R\$ 150.000.000,00 (cento e cinquenta milhões de reais), nos termos da Lei 8.666.93:

Art. 39. Sempre que o valor estimado para uma licitação ou para um conjunto de licitações simultâneas ou sucessivas for superior a 100 (cem) vezes o limite previsto no art. 23, inciso I, alínea "c" desta Lei, o processo licitatório será iniciado, obrigatoriamente, com uma audiência pública concedida pela autoridade responsável com antecedência mínima de 15 (quinze) dias úteis da data prevista para a publicação do edital, e divulgada, com a antecedência mínima de 10 (dez) dias úteis de sua realização, pelos mesmos meios previstos para a publicidade da licitação, à qual terão acesso e direito a todas as informações pertinentes e a se manifestar todos os interessados.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A metodologia empregada na elaboração deste trabalho foi a pesquisa bibliográfica e documental, com consultas a livros especializados, consulta de leis, revistas, periódicos, artigos e busca em “sites” da internet que divulgam artigos sobre assunto tratado.

O método de raciocínio empregado foi o dedutivo, partindo-se da interpretação dos princípios da democracia representativa para inferir sobre os problemas atuais da democracia causada pela crise de representatividade.

Além disso, foram considerados pensamentos teóricos de vários autores sobre as novas ferramentas da gestão pública.

Foi elaborada uma pesquisa de práticas administrativas postas em prática por diferentes esferas da federação, bem como pesquisas e índices estatísticos.

O estudo encontra-se estruturado em quatro seções: A primeira seção apresenta a introdução dos aspectos a serem analisados na pesquisa, destacando seus objetivos, justificativa e sua estrutura metodológica. Na segunda seção, apresenta-se o referencial teórico, focalizando os temas de interesse a partir de análises de outros Autores. A terceira seção trata análise dos dados obtidos de algumas instituições públicas e sociais. Na quarta seção, finaliza-se com a conclusão.

Os dados analisados foram obtidos do sítio da Prefeitura do Município de São Paulo, sobre Audiências Públicas realizadas com o fim de revisar o Plano Diretor Estratégico e extraídos de Pesquisa realizada pelo IBOPE em 2013 sobre a confiança das instituições sociais brasileiras, estatais e não estatais, denominada “ICS – Índice de Confiança Social – 2013”.

4 ANÁLISE DOS DADOS

4.1 EXEMPLO DE IMPLANTAÇÃO DAS FERRAMENTAS PARTICIPATIVAS

4.1.1 MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

Revisão do Plano Diretor da cidade de São Paulo - Processo de audiências públicas.

A Comissão de Política Urbana, Metropolitana e de Meio Ambiente da Câmara Municipal de São Paulo promoveu várias audiências públicas entre junho e dezembro de 2013 com a finalidade de revisar o Plano Diretor Estratégico (PDE) da cidade de São Paulo. Além das atividades presenciais, também foi possível a participação do cidadão mediante o acesso hotsite criado pela Câmara, propondo a inclusão de propostas e a alteração e/ou supressão de Artigos, Parágrafos ou itens do texto.

O Projeto de Lei de Revisão do Plano Diretor Estratégico (PL 688/13) foi consolidado após um amplo processo participativo no qual procurou-se avaliar a cidade e definir a cidade que a população queria, em conjunto com todos os segmentos da sociedade. A proposta foi encaminhada à Câmara pela Prefeitura no dia 26 de setembro de 2013. A revisão do PDE constitui um importante avanço para que se estabeleça um novo modelo de desenvolvimento urbano diretamente ligado ao enfrentamento das expressivas desigualdades socioterritoriais presentes na cidade de São Paulo (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2014).

O Projeto de Lei de Revisão do Plano Diretor Estratégico (PL 688/13), primeira etapa do processo de revisão do marco regulatório da política urbana do município, propõe um conjunto de instrumentos urbanísticos que incidirão sobre os sistemas urbanos e ambientais a fim de reequilibrar o funcionamento da cidade em direção à São Paulo que queremos: feita por e para todos. Entre as questões centrais estão a otimização dos investimentos públicos e da terra urbana, a distribuição das oportunidades oferecidas pela cidade, associando a oferta de emprego e moradia, a estruturação do desenvolvimento a partir da expansão da rede de transporte de média e alta capacidade e a redução das desigualdades, como motor de justiça social e desenvolvimento (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2014).



Figura 01: Revisão participativa dos instrumentos de Planejamento

Fonte: <http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/relatorio-de-participacao/>

A seguir, indica-se exemplos de algumas audiências realizadas:

Audiência Temática – Gestão democrática e descentralização: sistema de planejamento urbano, planos regionais e planos de bairro. Instrumentos de participação social e Conselho municipal de política urbana. (artigos 114 a 118, 216 a 249)

Data: 18/11/2013

Audiência Temática – Espaços para a produção da moradia: conceitos de ZEIS, regras para ZEIS 2, 3 e 4. Empreendimentos de HIS. Cota de solidariedade (artigos 10 inciso XXII e XXIII, 39 a 48 e 125)

Data: 14/11/2013

Audiência Pública temática: Estruturação urbana e mobilidade: sistema de mobilidade e suas ações prioritárias (artigos 175 a 199)

Data: 31/10/2013



Figura 02: Relatório 1ª Fase Audiências Públicas

Fonte: <http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/relatorio-de-participacao/>



Figura 03 – Audiências Públicas

Fonte: <http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/relatorio-de-participacao/>

Resultados da revisão participativa

O Município de São Paulo possuía um Plano Diretor Estratégico aprovado em 2002 (Lei 13.430/02). O processo de revisão foi realizado mediante a realização de um processo amplo e democrático de discussão que resultou no Projeto de Lei de

revisão do PDE enviado à Câmara. Essa revisão ocorreu em 4 (quatro) etapas de trabalho: (I) avaliação temática do plano vigente; (II) oficinas públicas para levantamento de propostas, realizadas em todas as subprefeituras; (III) sistematização das propostas recebidas e (IV) devolutiva e discussões públicas da minuta do projeto de lei (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2014).



Figura 04: Relatório 2ª fase Plano Diretor

Fonte: <http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/relatorio-de-participacao/>

A seguir, apresenta-se a participação de alguns exemplos de participação (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2014):

Munícipe 1

Contribuição: Princípio da participação e liberdade individual.
Justificativa: Desta forma, o munícipe poderá participar individualmente, sem se vincular a associações ou representações.

Organização 1

Contribuição: Incluir parágrafo único no Art. 2º com a seguinte redação:
É nula a lei que instituir o plano diretor em desacordo com o disposto neste artigo.

Justificativa: A participação do cidadão, individualmente ou por meio de associações, deve ser garantia no PDE de forma ampla e irrestrita

Munícipe 2

Contribuição: a fim de que haja a manutenção dos eixos e raios que estão vigentes no atual PDE.(vide artigo na minuta anexa e anexo quadro 04)

Justificativa: conflitos de interesses, expressos nos diferentes grupos em determinada área da cidade, que (...) envolvam o uso de estabelecimentos comprovadamente instalados anteriormente à promulgação da lei 13.385/2004, serão mediados pelo Executivo por meio de uma Negociação de Convivência, que poderá gerar uma autorização temporária para uso daqueles imóveis nos termos negociados, válida até a revisão da lei de uso e ocupação do solo prevista no art.248 desta lei.

Organização 2

Inclusão do seguinte artigo: Garantir as salvaguardas sociais, resguardando os direitos de compensação justa, e participação para a população afetada por reassentamento em função de obra pública ou risco, seguindo os princípios da Portaria nº317 de 18 de junho de 2013 do Ministério das Cidades. Adicionalmente, estes princípios podem estar inseridos na seção IX – Do Estudo e Relatório de Impacto de Vizinhança, com a obrigatoriedade de formulação de um plano de reassentamento de famílias.

Justificativa: As ações orientadas por este Plano Diretor devem garantir os direitos de famílias reassentadas a partir da oferta de alternativas e soluções habitacionais, bem como a instituição de canais efetivos de participação e ouvidoria.

4.2 PESQUISA DE CONFIANÇA NAS INSTITUIÇÕES

Do verificado no referencial teórico, verifica-se que são diversos os instrumentos normativos que permitem a participação da sociedade na gestão pública desde a promulgação da Constituição da República de 1988. No entanto, é mais recente a proliferação de instrumentos não normativos que permitem o engajamento popular nas questões públicas, de forma que, ainda, é difícil a mensuração de seus efeitos. No entanto, quanto aos instrumentos normativos, em face do longo tempo desde que foram dispostos à sociedade brasileira, é possível chegar-se a algumas conclusões.

Analisa-se, para tanto, a pesquisa divulgada pelo Ibope denominada “ICS – Índice de Confiança Social – 2013”, que, por meio de entrevistas pessoais, questiona

cidadãos quanto ao grau de confiança que depositam em cada uma das instituições mencionadas. Importantes considerações podem ser feitas a partir dos dados obtidos. Inicialmente, segue o índice de confiança em cada instituição social (da Administração Pública ou não) para o ano de 2013:



Gráfico 01: ICS Instituições

Fonte: Relatório IBOPE : ICS – Índice de Confiança Social 2013, pág. 6

Do exposto no gráfico, verifica-se que a instituição social em que mais confia a sociedade brasileira é o Corpo de Bombeiros, corporação pertencente à Administração Pública e, em terceiro lugar, aparecem as Forças Armadas, igualmente pertencentes à esfera pública. À primeira vista, poder-se-ia imaginar que o fato poderia ser revelador do grande grau de confiança dos brasileiros nos organismos públicos brasileiros. No entanto, a conclusão é equivocada.

Veja-se que, das 6 primeiras instituições em que se revela a maior confiança da população, 4 não pertencem ao Estado (Igreja em 2º, Meios de Comunicação em 4º, Empresas em 5º e Organizações da Sociedade Civil em 6º). Caso contemos até a 8ª posição, consideram-se incluídos no seletor grupo das instituições mais respeitadas a Polícia (7ª posição) e os Bancos (8ª posição). Percebe-se, então, que, entre as 8 instituições mais respeitadas que foram objeto da pesquisa, 3 pertencem

à estrutura estatal e 5 não pertencem. E, das 3 que pertencem à esfera pública, todas têm por atribuição a segurança pública. A primeira instituição cuja competência ou atribuição não é a segurança pública é o Poder Judiciário, que aparece em 10º. Ainda assim, o Poder Judiciário é o único poder da República em que seus membros não são eleitos. A primeira instituição estatal formada por membro ou membros eleitos é a Presidência da República, que aparece apenas na 11ª posição. As demais instituições em que aparecem membros eleitos são o Governo Federal, o Governo Municipal e o Congresso Nacional, em 12ª, 14ª e 17ª, respectivamente. Por fim, outras instituições não estatais, mas ligadas ao Estado pelo mecanismo eleitoral são as “Eleições e Sistema Eleitoral” e os Partidos Políticos, que aparecem na 13ª e 18ª posições, respectivamente.

Em primeiro lugar, cabe esclarecer que, em virtude do reduzido número de instituições sociais objeto da pesquisa, seus resultados podem impedir conclusões mais precisas. No entanto, importantes conclusões dela podem ser extraídas: as únicas instituições sociais pertencentes à Administração Pública que gozam de elevada confiança da população são aqueles atinentes às atribuições da segurança pública: polícias, corpos de bombeiros e Forças Armadas. As instituições sociais pertencentes à esfera pública cujos membros ou agentes não são eleitos gozam de confiança média da população, logo atrás das instituições sociais privadas. Por fim, as instituições sociais cujos membros são eleitos e, portanto, em tese, seriam aquelas sobre as quais a população deveria depositar o maior grau de confiança são justamente as pior avaliadas.

Observando-se pontualmente, chocam ainda mais outras conclusões. Os bancos, instituições sociais privadas que têm por objetivo unicamente o lucro, ainda que se considere importante sua função de crédito por meio da intermediação entre poupadores e investidores, é mais bem avaliada que o Poder Judiciário e a Presidência da República, órgãos com nítida função social e que não auferem lucros.

Perturba, ainda, o fato de que as duas instituições sociais que mais se identificam com o modelo representativo de democracia, o Congresso Nacional e os Partidos Políticos, são justamente as duas instituições com pior avaliação.

Far-se-á, agora, uma análise intertemporal com base nas mesmas instituições:



Gráfico 02: ICS Instituições - Continuação

Fonte: Relatório IBOPE : ICS – Índice de Confiança Social 2013, pág. 7

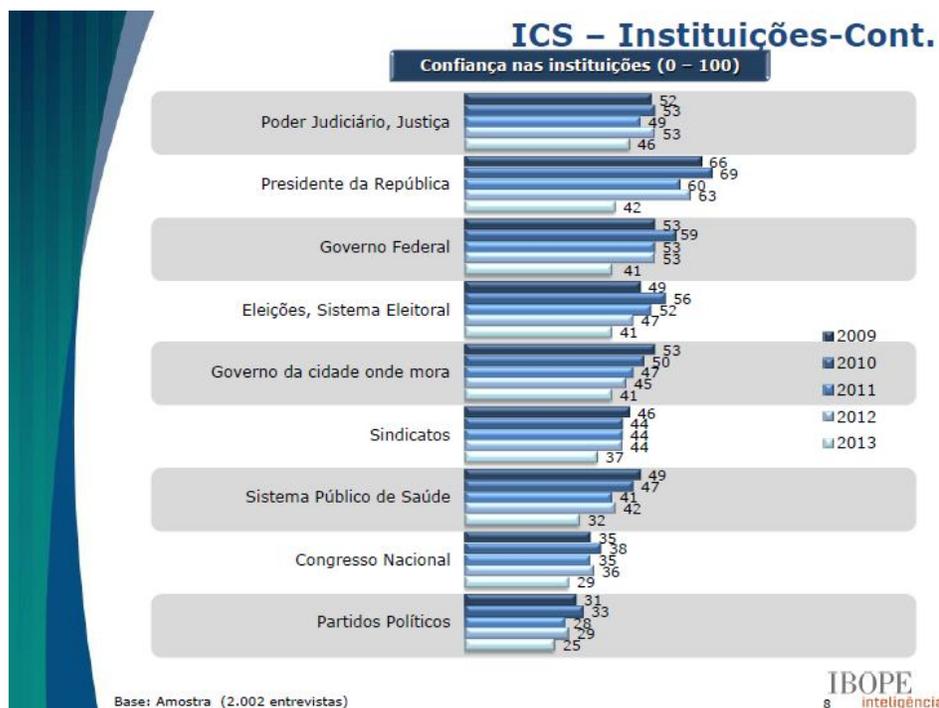


Gráfico 03: ICS Instituições - Continuação

Fonte: Relatório IBOPE : ICS – Índice de Confiança Social 2013, pág. 8

Para melhor avaliação e comparação dos dados da análise intertemporal da pesquisa, elaborou-se gráfico comparativo entre as instituições:

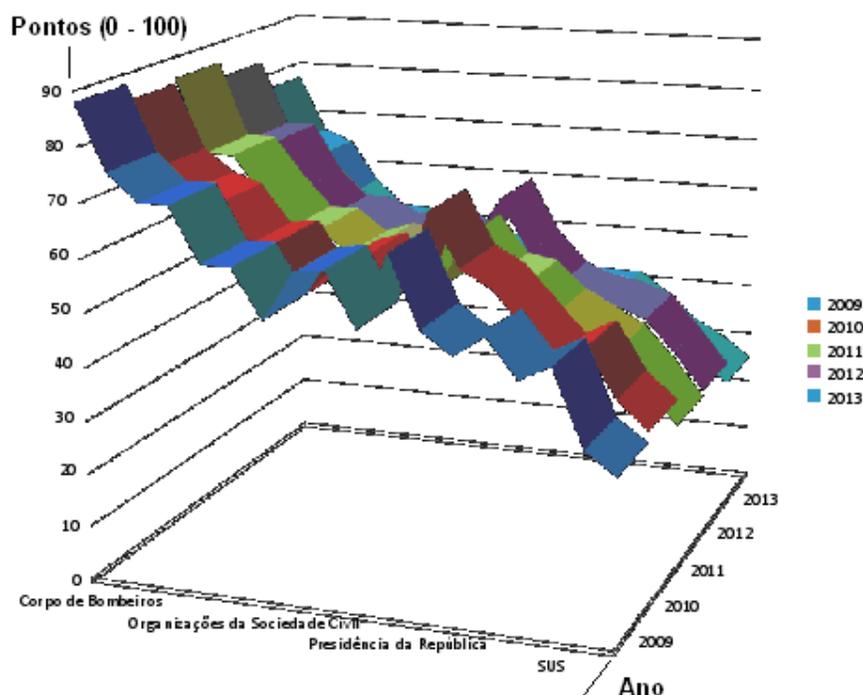


Gráfico 04: Comparação intertemporal dos índices de confiança entre as diversas instituições sociais

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados primários da pesquisa do IBOPE

No gráfico acima fica clara a tendência de queda do nível de confiança tanto na direção entre o Corpo de Bombeiro até os Partidos Políticos como entre os anos de 2009 a 2013. Concluí-se que, entre os anos de 2009 e 2013, houve queda generalizada da confiança da população as instituições sociais. Analisemos o comportamento das instituições isoladamente consideradas:

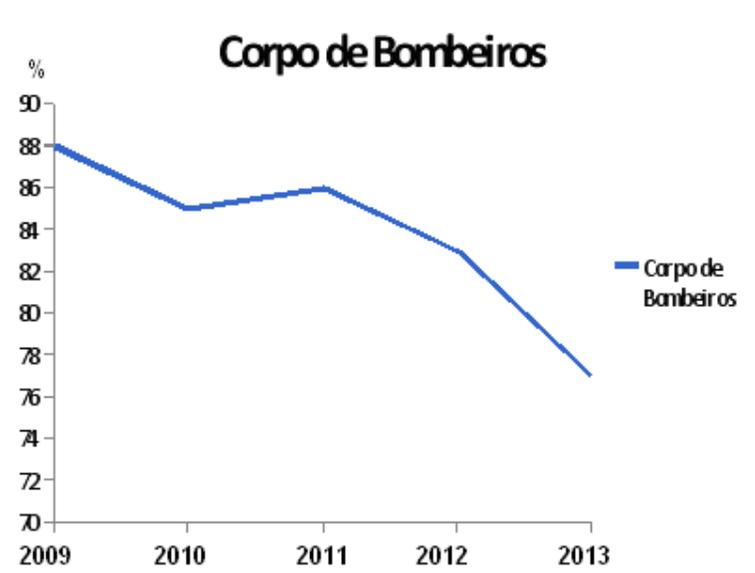


Gráfico 05: Comparação intertemporal entre os índices de confiança da instituição isoladamente considerada: Corpo de Bombeiros

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados primários da pesquisa do IBOPE

Quanto aos Corpo de Bombeiros, houve forte queda no nível e confiança, entre 88% a 77% de 2009 a 2012.

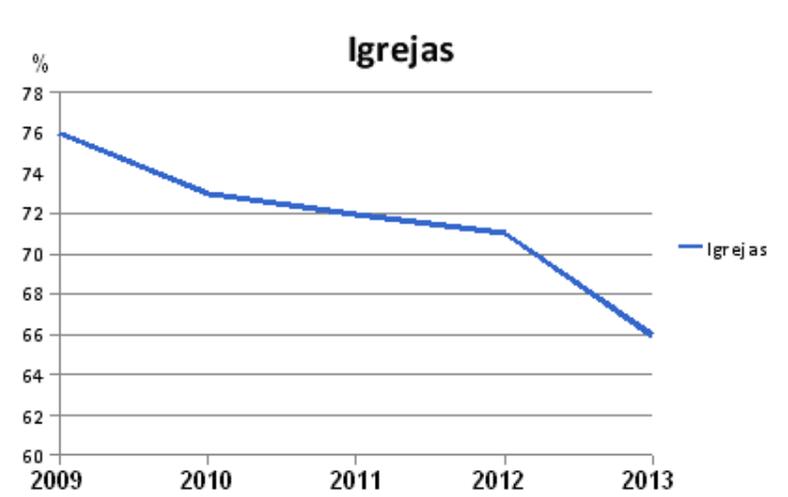


Gráfico 06: Comparação intertemporal entre os índices de confiança da instituição isoladamente considerada: Igrejas

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados primários da pesquisa do IBOPE

Quanto às igrejas, também nota-se acentuada queda entre 2009 a 2013, passando-se de 76% a 66% o nível de confiança.

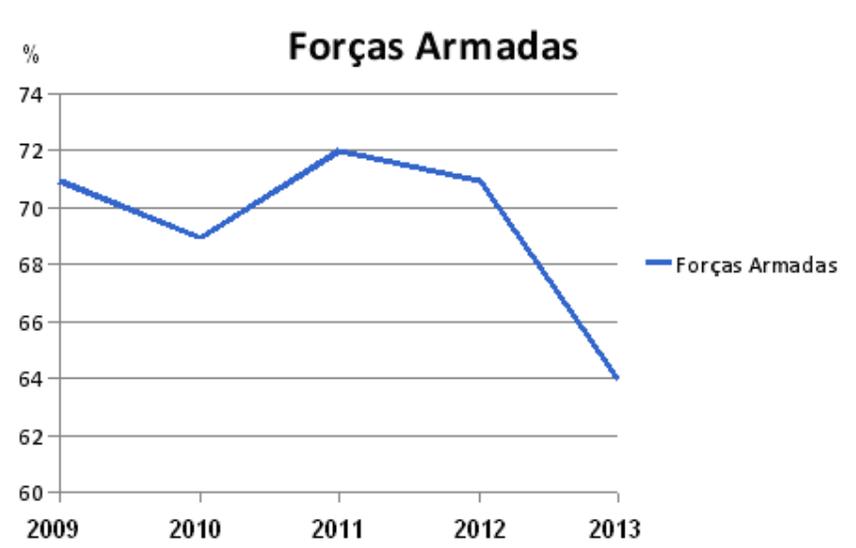


Gráfico 07: Comparação intertemporal entre os índices de confiança da instituição isoladamente considerada: Forças Armadas

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados primários da pesquisa do IBOPE

As Forças Armadas também não saíram ilesas, caindo de 71% para 64% seu grau de confiança.

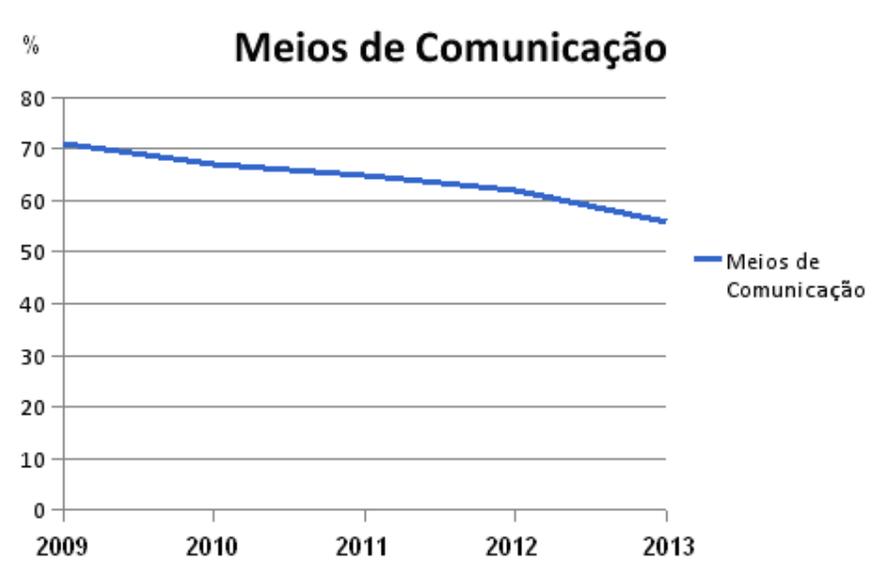


Gráfico 08: Comparação intertemporal entre os índices de confiança da instituição isoladamente considerada: Meios de Comunicação

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados primários da pesquisa do IBOPE

Os meios de comunicação também tiveram forte abalo em sua imagem, despencando de 71% em 2009 para 56% em 2013, em queda de 15%.

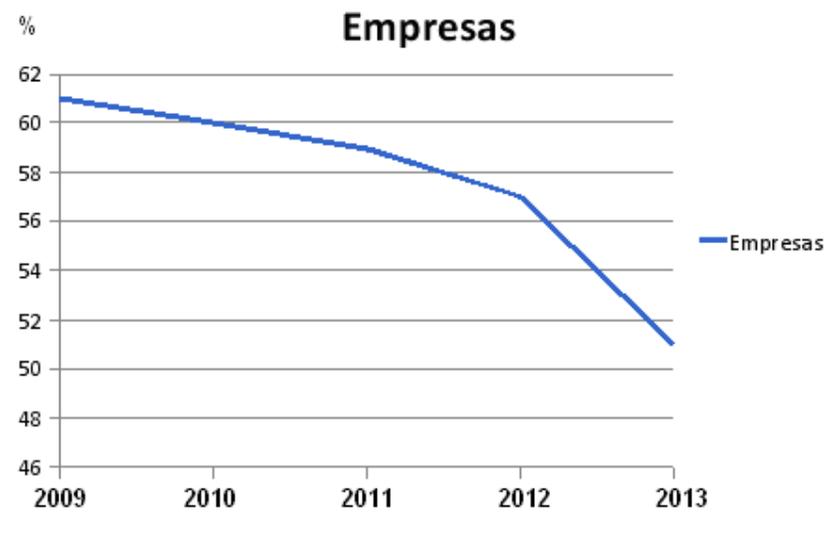


Gráfico 09: Comparação intertemporal entre os índices de confiança da instituição isoladamente considerada: Empresas

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados primários da pesquisa do IBOPE

As empresas sofreram o mesmo desgaste, caindo de 61% para 51% no período.



Gráfico 10: Comparação intertemporal entre os índices de confiança da instituição isoladamente considerada: Organização da Sociedade Civil

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados primários da pesquisa do IBOPE

As organizações da sociedade civil tiveram queda de 61% para 49% em seu índice de confiança pela população.

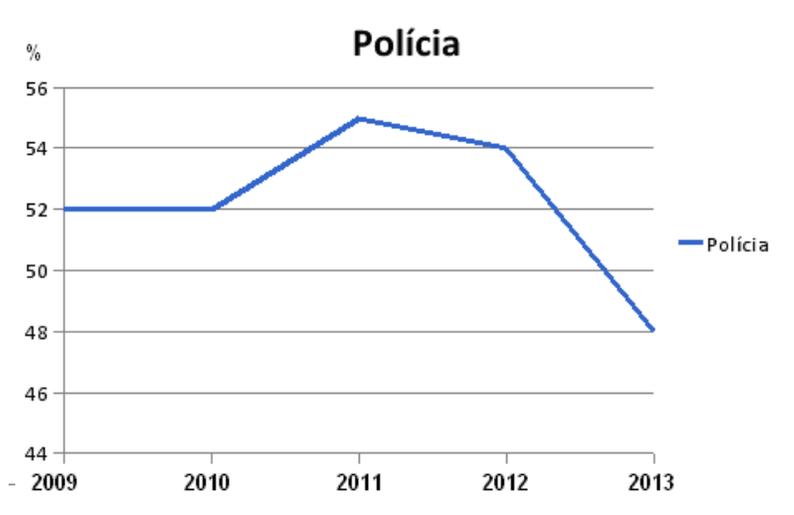


Gráfico 11: Comparação intertemporal entre os índices de confiança da instituição isoladamente considerada: Polícia

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados primários da pesquisa do IBOPE

A Polícia, embora tenha, entre 2010 e 2011, apresentado elevação em seu índice de confiança, termina o período em perda: 52% para 48%, entre 2009 a 2013.

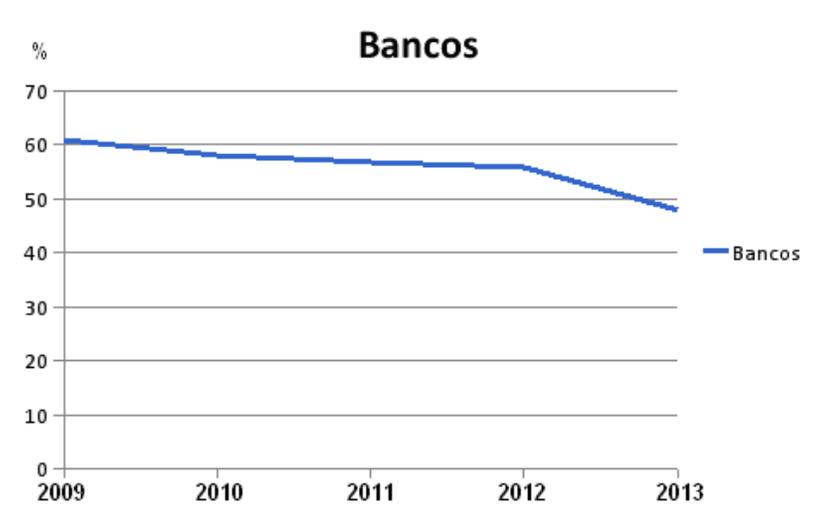


Gráfico 12: Comparação intertemporal entre os índices de confiança da instituição isoladamente considerada: Bancos

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados primários da pesquisa do IBOPE

Os bancos também foram atingidos pela mesma tendência, caindo de 61% a 48% no período.

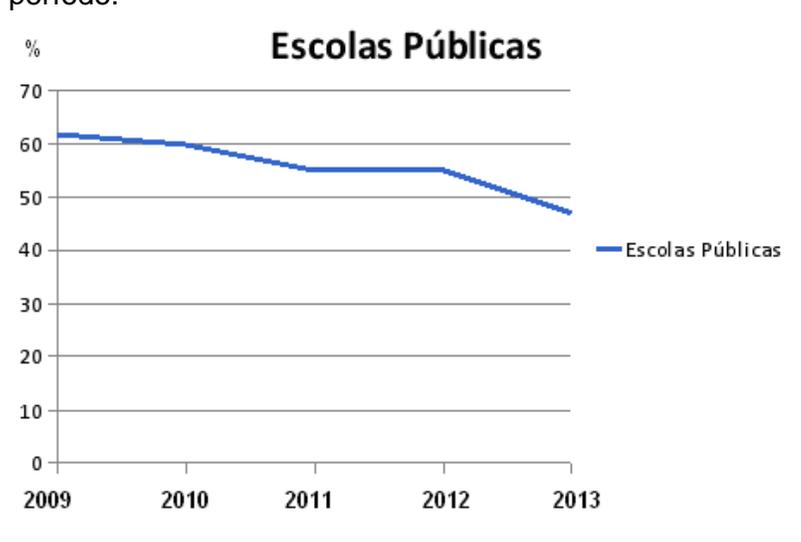


Gráfico 13: Comparação intertemporal entre os índices de confiança da instituição isoladamente considerada: Escolas Públicas

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados primários da pesquisa do IBOPE

As Escolas Públicas, uma das maiores reclamações da população, também sofreu redução, mas não tão expressiva como alguma das outras instituições sociais observadas: foi de 62% para 47%, uma queda de 5%, um terço da observada para os Meios de Comunicação no período.

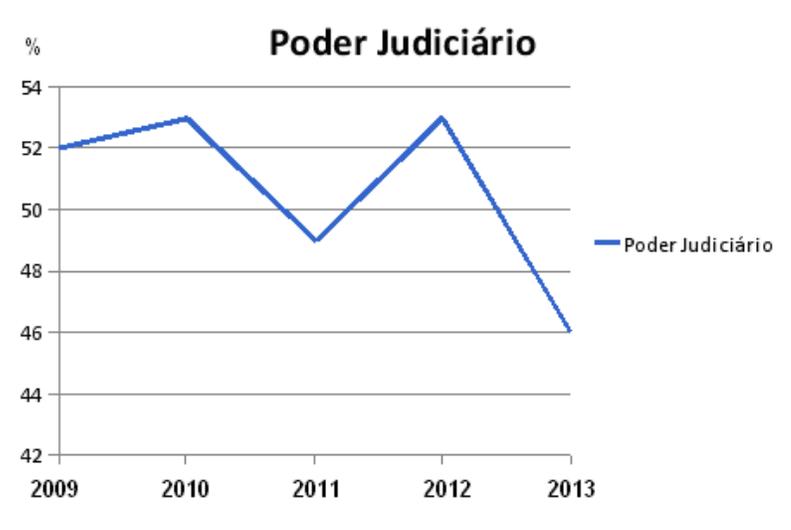


Gráfico 14 Comparação intertemporal entre os índices de confiança da instituição isoladamente considerada: Poder Judiciário

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados primários da pesquisa do IBOPE

A percepção da Justiça pela população também piorou: foi de 52% a 46% no período.

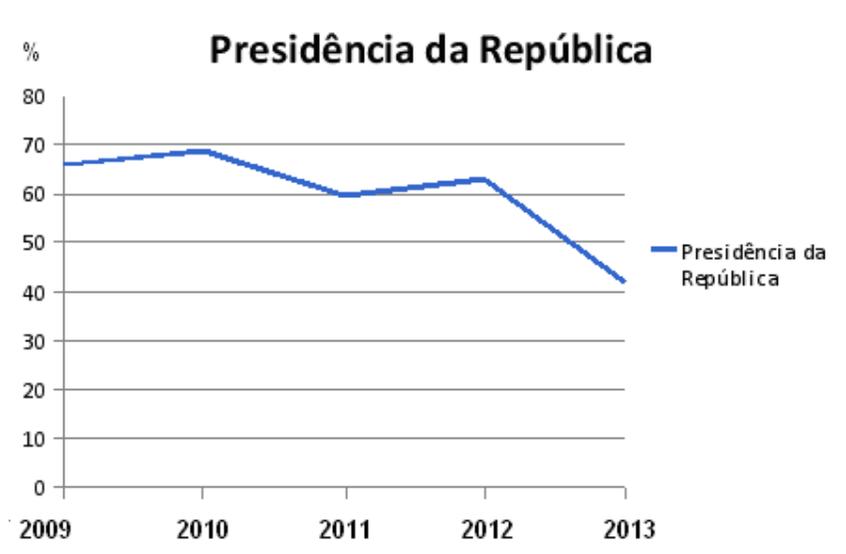


Gráfico 15: Comparação intertemporal entre os índices de confiança da instituição isoladamente considerada: Presidência da República

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados primários da pesquisa do IBOPE

A Presidência da República também sofreu o mais violento abalo: passou de 66% para 42% entre 2009 a 2013, queda de 24%.

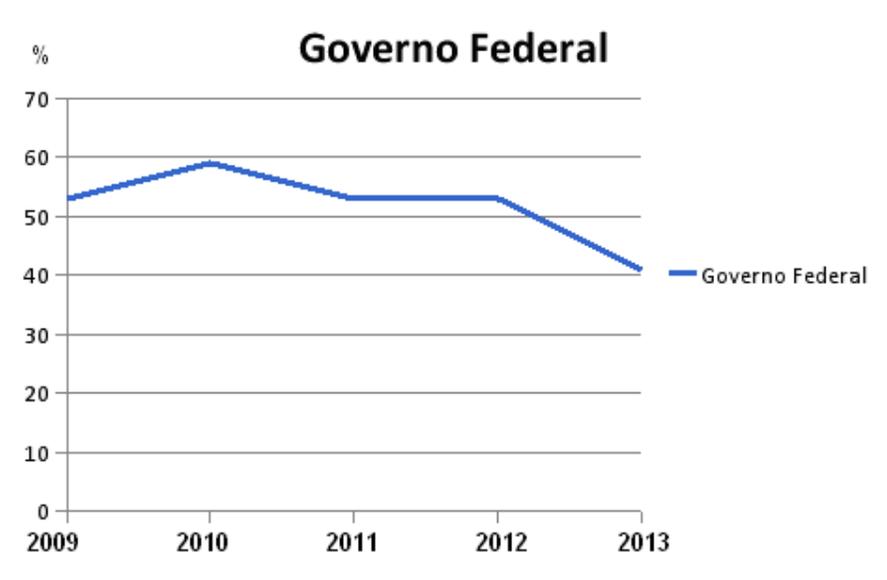


Gráfico 16: Comparação intertemporal entre os índices de confiança da instituição isoladamente considerada: Governo Federal

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados primários da pesquisa do IBOPE

O Governo Federal também sentiu os efeitos da onda negativa, caindo de 53% para 41% em seu grau de confiança

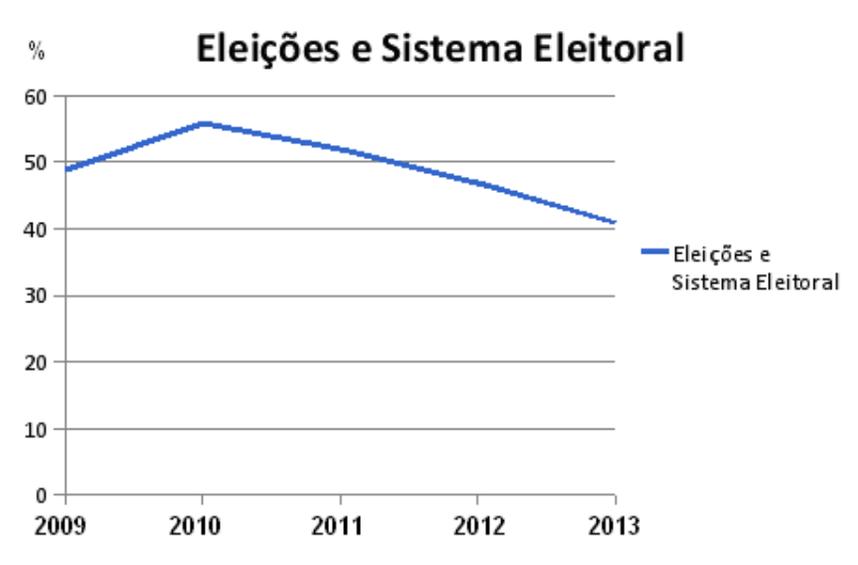


Gráfico 17: Comparação intertemporal entre os índices de confiança da instituição isoladamente considerada: Eleições e Sistema Eleitoral

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados primários da pesquisa do IBOPE

A instituição "Eleições e Sistema Eleitoral" caiu de 40% para 41%.

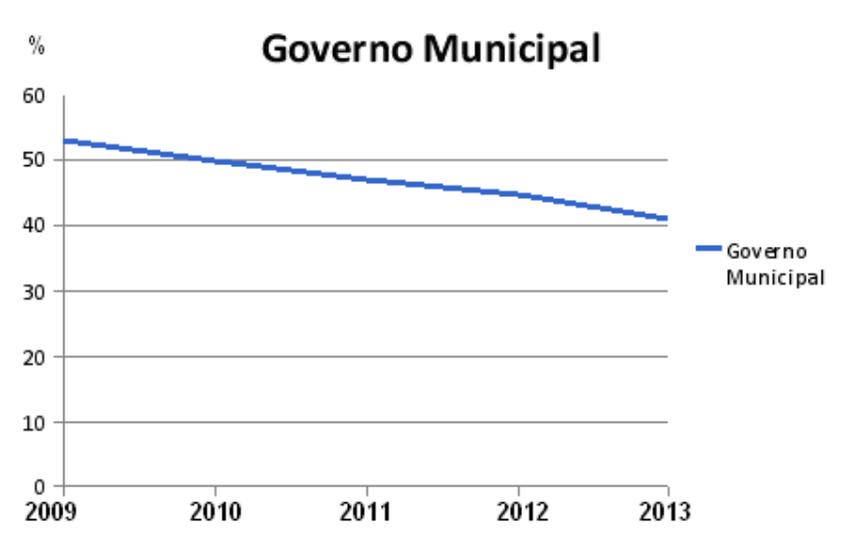


Gráfico 018: Comparação intertemporal entre os índices de confiança da instituição isoladamente considerada: Governo Municipal

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados primários da pesquisa do IBOPE

Também não escaparam os governos locais, com índice de confiança descendo de 53% para 41%, entre 2009 a 2013.

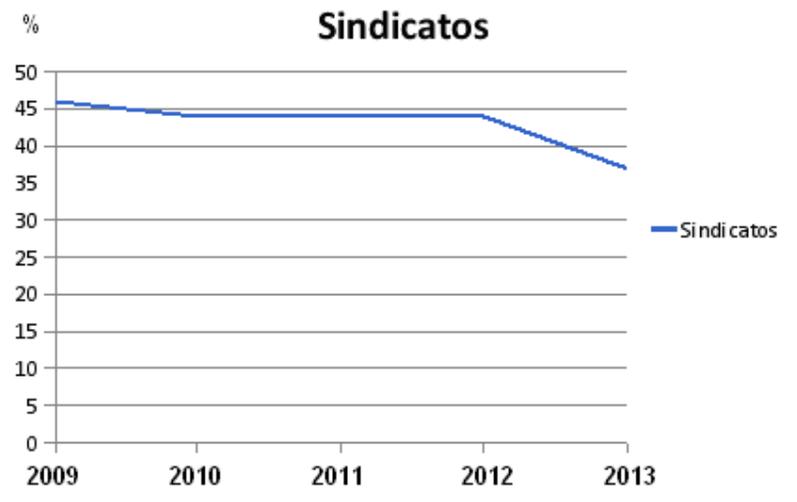


Gráfico 19: Comparação intertemporal entre os índices de confiança da instituição isoladamente considerada: Sindicatos

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados primários da pesquisa do IBOPE

Os Sindicatos, que já tinham baixa credibilidade, caíram ainda mais: de 46% para 37%.

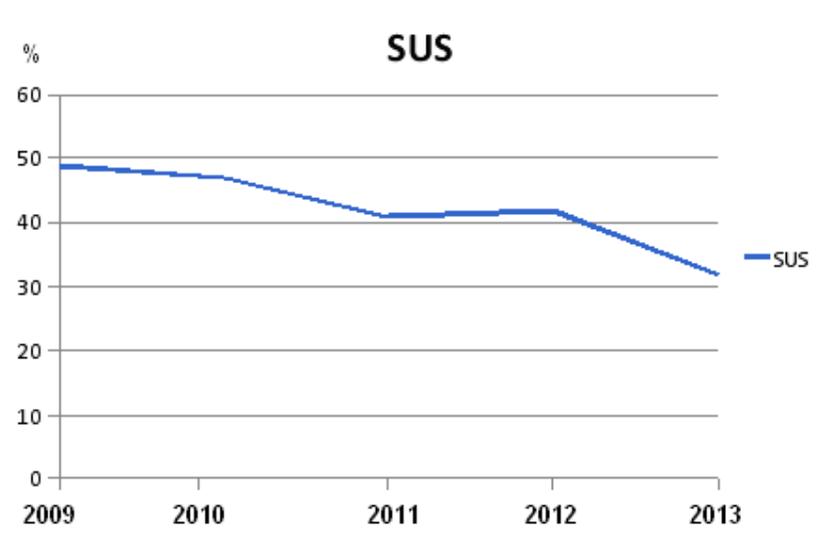


Gráfico 20: Comparação intertemporal entre os índices de confiança da instituição isoladamente considerada: SUS

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados primários da pesquisa do IBOPE

A Saúde Pública, outra chaga nacional, teve uma das mais violentas quedas, com perda de confiança de 17%, a segunda maior, com queda inferior apenas à da percebida pela Presidência da República, passando de 49% para 32%.



Gráfico 21: Comparação intertemporal entre os índices de confiança da instituição isoladamente considerada: Congresso Nacional

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados primários da pesquisa do IBOPE

O Congresso Nacional, que já ostentava pífia avaliação, caiu 6%, passando de 35% para 29%.

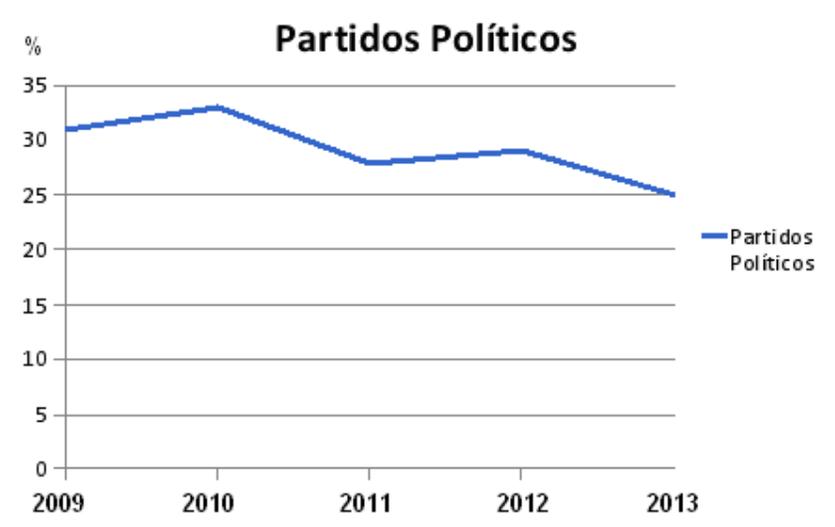


Gráfico 22: Comparação intertemporal entre os índices de confiança da instituição isoladamente considerada: Partidos Políticos

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados primários da pesquisa do IBOPE

Os Partidos Políticos, instituição social pior avaliada pela sociedade, também sofreu queda, de 31% para 25%.

A conclusão final a que se chega, então, é a de que as previsões meramente normativas não são hábeis na solução do problema da crise de representatividade. Por fim, faltam elementos para o estudo quanto à eficácia dos instrumentos não normativos

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As instituições que representam o povo brasileiro não vêm atendendo a contento os anseios e as necessidades dos cidadãos, ou seja o interesse público. Pode-se demonstrar essa crise de representatividade por meio da divulgação do Índice de Confiança Social (ICS), do IBOPE, que mede a confiança dos brasileiros nas pessoas e grupos sociais. Observou-se que os Partidos Políticos, o Congresso Nacional e o sistema de saúde figuraram nas últimas posições nesse ranking, sendo assim, os mais desacreditados.

A conclusão a que se pode chegar é que a Administração Pública, além de suas funções tradicionais, que são importantes por si só, também acaba tendo por responsabilidade a promoção da efetiva democracia num Estado nacional por meio da utilização de políticas administrativas que induzam a uma maior participação popular na tomada de decisões de natureza pública, em razão de os instrumentos normativos puros serem ineficientes para esse fim. É desafio moderno dos gestores públicos, portanto, além da adequada prestação dos serviços públicos aos destinatários, a tentativa de trazê-los ao interior da máquina pública e imbui-los do espírito de titular do poder político soberano e legítimo detentor do direito de fazer valer sua vontade na condução do Estado.

A partir das constatações sugeridas no presente trabalho, abre-se para pesquisa o tema sobre as ferramentas de que poderia dispor o gestor público para a consecução da finalidade aqui debatida, que é trazer o administrado para dentro da máquina pública, deixando de ser um cidadão passivo, “súdito” do Estado, para um cidadão que toma as rédeas da coisa pública e a controla, exercendo o poder soberano de que é titular. Sendo assim, a sociedade, por meio de seus cidadãos, deve se mobilizar e entrar em ação, organizando entidades com a função de participar da administração, além de fiscalizar a aplicação do dinheiro público.

5 REFERÊNCIA

AKTOUF, Omar. **A administração ente a tradição e a renovação**. São Paulo: Atlas, 1996.

BERGER, Peter; LUCKMANN, Thomas. **A construção Social da Realidade**. 13. ed. Petrópolis: Vozes, 1996.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria constitucional da democracia participativa: por um direito constitucional de luta e resistência; por uma nova hermenêutica; por uma repolitização da legitimidade**, São Paulo: Malheiros, 2001.

BRASIL. **Constituição** (1988). Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>.
Acesso em: 20 out. 2013.

_____. **Lei 9.840** (1999). Disponível em:
< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9840.htm>. Acesso em: 10 Jan. 2014.

_____. **Lei 9.709** (1998). Disponível em: <
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9709.htm>. Acesso em: 10 Jan. 2014.

BRESSER PEREIRA, Luiz. Carlos. (1997) “**Da Administração Pública democrática à gerencial**”. Revista do Serviço Público, n.o 47/3; Brasília. ENAP.

CHIAVENATO, IDALBERTO. **Administração Geral e Pública**. 2ª edição. Rio de Janeiro, Elieser, 2008

COSTA, José Roberto Vieira da. **A necessidade de conceituação**. In: COSTA, José Roberto Vieira da. Comunicação de Interesse Público, 2006. Disponível em
<<http://www.novasb.com.br/blogcip/media/2comunicacaopublica.pdf>>. Acesso em 06 out. 2010.

COTTA, Tereza (1997) “**Burocracia, capacidade de Estado e mudança estrutural**”. Texto para discussão n.o 21. Brasília. ENAP

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 23ª edição, São Paulo: Atlas, 2010.

DELGADO, Maurício Godinho. **Curso de direito do trabalho**. 8 edição, São Paulo: LTr, 2009.

DUARTE, Jorge. **Instrumentos de Comunicação Pública** In: Duarte, Jorge (Organizador). Comunicação Pública. 2a ed. São Paulo: Atlas, 2009.

FERGUSON, MARTIN (2002) “**Estratégias de Governo Eletrônico**”. in **Internet e política: Teoria e prática da democracia eletrônica**. Org. Eisenberg, Jose e Cepik, Marco. Belo Horizonte. Ed. UFMG

FISHKIN, JAMES (2002) **Possibilidades Democráticas Virtuais**, in “**Internet e Política: Teoria e prática da Democracia Eletrônica**”. Org. Eisenberg, Jose e Cepik, Marco. Belo Horizonte. Ed. UFMG.

HABERMAS, Jurgem (1990) “**Soberania popular como procedimento**”. *Novos Estudos CEBRAP*, nº 26, São Paulo

IBOPE. ICS – **Índice de confiança social** (2013). Disponível em: http://www.ibope.com.br/pt-br/noticias/Documents/JOB%2013_0963_ICS%20JUL%202013_Apresenta%C3%A7%C3%A3o%20final.pdf > Acesso em: 13 nov. 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA ESTATÍSTICA. **Estatísticas do Cadastro Central de Empresas**. Rio de Janeiro, 2002. Disponível em: < www.ibge.gov.br >. Acesso em: 13 nov. 2013.

JARDIM, José Maria (1995) “**A face oculta do Leviatã: gestão da informação e transparência administrativa**”. *Revista do Serviço Público* n.o 119/1; Brasília. ENAP

KUNSCH, M. **Obtendo resultados com relações públicas**. São Paulo: Pioneiras, 2001.

LEONE dos SANTOS, R. (2000). **Governo eletrônico: o que se deve e o que não se deve fazer**. Caracas: CLAD. Disponível em:< www.clad.org.ve/fulltext/0043109/pdf >. Acesso em: 06 out 2013.

LYRA, Rubens Pinto. **A democracia participativa na gestão pública brasileira**. *Revista JUS ET SOCIETATIS ISSN – 1671X*. 2012. Disponível em: < <http://jus-et-societatis.blogspot.com.br/2012/01/democracia-participativa-na-gestao.html> >. Acesso em: 17 nov. 2013.

MATOS, Heloisa Helena de. Comunicação Pública e Comunicação Política In: *Comunicação Pública e governamental*, Organicom, São Paulo, ano 3, n. 4, p. 59-73, jan/jun. 2006.

MOVIMENTO DE COMBATE A CORRUPÇÃO ELEITORAL – MCCE. 2014. Disponível em:< <http://www.mcce.org.br/site/lei9840.php> >. Acesso em: 10 Jan. 2014.
OLIVEIRANE SILVA, Antonio Braz de . **O sistema de informações estatísticas no Brasil e as relações entre seus produtores e usuários** . Disponível em:<

<http://revista.ibict.br/ciinf/index.php/ciinf/article/viewArticle/625/557>>. Acesso em: 13 out. 2013.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. Gestão Urbana. **Plano Diretor**, 2014. Disponível em:< <http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/novo-plano-diretor-estrategico/>>. Acesso em: 06 jan. 2014.

_____. **Mimuta do projeto de lei do plano diretor estratégico do Município de São Paulo**. Disponível em:< <http://minuta.gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br>>. Acesso em: 06 jan. 2014.

TAKAHASHI, Tadao (org). **Sociedade da Informação no Brasil**. Brasília: Ministério da Ciência e Tecnologia, 2000.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. 2013. Disponível em:< <http://www.tse.jus.br/noticias-tse/2013/Abril/plebiscito-sobre-forma-e-sistema-de-governo-completa-20-anos>>. Acesso em: 11 Jan. 2014.

_____. Disponível em:< <http://www.tse.jus.br/institucional/museu-do-voto/plebiscito>>. Acesso em: 11 Jan. 2014.

SANCHEZ, Oscar A. (2003). “**O poder burocrático e o controle da informação**”. Lua Nova, São Paulo: Cedec, n° 58, pp. 89-119.

_____. **O Governo eletrônico no Estado de São Paulo**. São Paulo: Cedec , Série Didática n° 6 – julho 2003.

SECRETARIA DE GOVERNO E GESTÃO ESTRATÉGICA (1997). **O Sistema Estratégico de Informações**. São Paulo: IMESP.

SOUZA, Cláudio André. **Pensar em democracia: desafios e reflexões sobre a representação política na contemporaneidade**. Revista IFBA n. 02 – ano 3. junho 2012. Disponível em :< www.revistapindorama.ifba.edu.br>. Acesso em: 17 nov. 2013.

VIEIRA, Gustavo Fontoura. **A representação classista na justiça do trabalho reflexões com vistas à revisão constitucional**. Disponível em:< <http://www.amdjus.com.br/doutrina/trabalhista/102.htm>>. Acesso em :17 nov. 2013.